



Jogtudományi Monográfiák 2.

Szabó István

**AUSZTRIA ÁLLAMSZERVEZETE
1918–1955**

**PPKE JÁK
Budapest 2010**

Szabó István
AUSZTRIA ÁLLAMSZERVEZETE 1918–1955

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

SOROZATSZERKESZTŐ: VARGA CSABA

JOGTUDOMÁNYI MONOGRÁFIÁK 2.

Alsorozatszerkesztő *Schanda Balázs*

Szabó István

AUSZTRIA ÁLLAMSZERVEZETE
1918–1955

PPKE JÁK
Budapest 2010

A kötet
a K76472 OTKA kutatási program és
a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj
támogatásával készült

Lektorálta:
Dr. Balogh Elemér
Dr. Schanda Balázs

©Szabó István 2010
© Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar, 2010

ISSN 1417–7285(fősorozat)
ISSN 2061-5191 (alsorozat)
ISBN 978-963-9206-78-6

Kiadja: Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar
Budapest
Felelős kiadó: Dr. Schanda Balázs dékán

Szerkesztés, teljes nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomdai munkák: MondAt. Kft.
Felelős vezető: Nagy László

TARTALOM

Előszó	23
Rövidítések jegyzéke	25
Szakkifejezések fordítása	29
Bevezetés	
1.§ A könyv szerkezete	33
2.§ A szakkifejezések magyar jelentése	34

1. fejezet **Német-Ausztria államberendezkedése (1918–1920)**

<i>I. Az 1918. őszi forradalom</i>	
3.§ A háború elvesztésének következményei	37
4.§ Az új osztrák állam megalapítása	37
5.§ Forradalmak a vesztes államokban (Németország, Magyarország és Ausztria)	39
6.§ Az ideiglenes államhatalom kiépítésének szakaszai	40
<i>II. Az alkotmányos alapkérdések</i>	
7.§ Az államforma meghatározása	41
8.§ Az állam diszkontinuitásának problémája	42
9.§ Az államszervezet diszkontinuitása, az 1918 előtti jogrendszer recepciója	45
10.§ Az államterület megállapítása	46
11.§ A Német Birodalomhoz fűződő viszony	49
12.§ Unitárius vagy szövetségi állam (a közvetlen történeti előzmények)	49

III. Német-Ausztria államszervezete

13.§ Az államszervezet alapvonalai	52
14.§ A szövetség és a tagállamok közötti hatásköri megosztás meghatározásáról általában	52
15.§ A szövetség és a tagállamok közötti hatásköri megosztás meghatározása Német-Ausztriában	54
16.§ A törvényhozó hatalom gyakorlása az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztásáig (1919. február 16-ig)	55
17.§ A törvényhozó hatalom gyakorlása az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztása után	56
18.§ A szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlása 1919. március 14-ig	57
19.§ A szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlása 1919. március 14. után	58
20.§ A bírói hatalom gyakorlása	58
21.§ A tartományok működése	59
22.§ Összegzés	61

2. fejezet

Ausztria nemzetközi jogi viszonyai 1918 és 1933 között

I. A saint-germaini békeszerződés (1919)

23.§ Az első világháborút lezáró békeszerződések	63
24.§ A győztes hatalmak jogállása	65
25.§ Az államazonosság, államutódlás problémája	66
26.§ A hadiállapot megszüntetése	68
27.§ Az államterület megállapítása	68
28.§ Az új államok elismerése	69
29.§ Az állampolgárságra vonatkozó rendelkezések	69
30.§ A jóvátételi kötelezettség	71
31.§ Az „Anschluss”-tilalom	73
32.§ Az állam elnevezése	74
33.§ A kisebbségvédelem	74
34.§ A haderő korlátozása	75
35.§ A békeszerződés végrehajtásának ellenőrzése	77
36.§ A Népszövetségbe történő felvétel	77

II. A genfi egyezmények (1922, 1932)

37.§ Az 1922-es egyezmény célja és a szerződő felek	78
38.§ A békeszerződésből eredő kötelezettségek megerősítése	78
39.§ Népszövetségi főbiztos kinevezése	80
40.§ Az ellenőrző bizottság felállítása	80
41.§ A kormány kivételes felhatalmazása	81
42.§ Az első genfi egyezmény végrehajtása és hatása az osztrák állami szuverenitásra	82
43.§ A második genfi egyezmény (lausanne-i egyezmény) [1932]	83

III. A Németországhoz történő csatlakozás („Anschluss”) kérdése

44.§ Prológus	83
45.§ A német egység létrejöttének sajátosságai (az „Anschluss” történelmi előzményei)	84
46.§ Az „Anschluss” belső akadályainak megszűnése	86
47.§ A külpolitikai akadályok megjelenése és azok lehetséges megoldása	86
48.§ A jogrendszer és az államműködés harmonizálása	88
49.§ Csatlakozás vagy egyesülés	88
50.§ Az osztrák államberendezkedés átalakításának lehetséges módozatai, a tagállamonkénti csatlakozás problémája	90
51.§ A tagállamok alkotmányozó jogai a Weimari Köztársaságban	92
52.§ A Bundesrat megtartása	94
53.§ Az államfői tisztség problémája	96
54.§ A szövetségi állam struktúrájának fenntartása, a belső állami egységek hatásköri megosztásának átalakítása	97
55.§ Az egyes osztrák államhatalmi szervek hatáskörének változása (szűkülése)	99
56.§ A birodalmi államhatalomban való részesedés	102
57.§ Változások az osztrák államhatalmi szervek elnevezésében	103
58.§ Bécs jogállása	105
59.§ A megvalósítás módja	106
60.§ Az önkéntesség	107
61.§ Az 1931-es vámunió-tervezet	107
62.§ Az „Anschluss” 1938-as megvalósítása	108
63.§ Epilógus	110

3. fejezet

Az 1920. évi alkotmány és novellái (1925, 1929)

I. Alapvetések

64.§ Az alkotmány létrejötte	111
65.§ Hans Kelsen hatalommegosztási elmélete és annak hatása az alkotmány szerkezetére	113
66.§ A szövetségi államberendezkedés	114
67.§ Az alkotmánynovellák és a Weimari Alkotmány hatása	115
68.§ Az állampolgárság	116

II. A szövetség és a tagállamok viszonya

69.§ Prológus	120
70.§ A szövetség súlya az államhatalom gyakorlásában	121
71.§ A törvényhozó és végrehajtó (közigazgatási) hatalom vertikális megosztásának szabályai	121
72.§ A tagállami törvények szövetségi szervek általi végrehajtása	124
73.§ A közigazgatás megosztása	125
74.§ A szövetség és a tagállam viszonya a bírói hatalom gyakorlásában	125
75.§ A szövetségi végrehajtás (Bundesexekution)	126

III. A törvényhozás tagjainak jogállása

76.§ A törvényhozás tagjainak jogállásáról általában	127
77.§ A szabad mandátum	128
78.§ A mentelmi jog	130
79.§ Az összeférhetetlenségre	131
80.§ A törvényhozás tagjai által kapott juttatások	134

IV. A szövetségi törvényhozó szervek

81.§. A szövetségi törvényhozás szervezeti felépítése	135
82.§ A Nemzeti Tanács választása (az aktív és a passzív választójog), a minimális választói részvétel kérdése	135
83.§ A választási rendszerek lehetséges módzatai	136
84.§ Az osztrák választási rendszer	138
85.§ A kötelező részvétel problémája a nemzeti tanácsi választásokon	140

86.§ A Nemzeti Tanács megbízási ideje, az alakuló ülés összehívása	141
87.§ Az ülésezési rend és az ülések elnapolás	142
88.§ A Nemzeti Tanács feloszlata	143
89.§ A feloszlata időbeli hatálya	145
90.§ A feloszlata jog kiterjesztése (1929-es alkotmánynovella)	146
91.§ A Nemzeti Tanács vezető tisztségviselői	148
92.§ A Nemzeti Tanács bizottságai	148
93.§ A Nemzeti Tanács hatásköre a törvényhozásban	150
94.§ A Nemzeti Tanács hatásköre a végrehajtó hatalom (közigazgatás) területén	150
95.§ A Nemzeti Tanács hatáskörei az igazgátszolgáltatás területén	151
96.§ A Szövetségi Tanács mandátumainak megosztása	152
97.§ A tagállamok általi delegálás szabályai	153
98.§ A szabad mandátum kérdése a Szövetségi Tanácsban	154
99.§ A Szövetségi Tanács tagjainak csoportosulási	155
100.§ A Szövetségi Tanácsba delegált tagok megbízási ideje, a póttagok	156
101.§ A Szövetségi Tanács megbízási ideje és feloszlataának lehetősége	157
102.§ Az elnöklés rendje a Szövetségi Tanács ülésein	158
103.§ A Szövetségi Tanács hatáskörei a törvényhozási eljárásban	159
104.§ A Szövetségi Tanács hatáskörei a közigazgatás területén	159
105.§ A Szövetségi Tanács hatáskörei az igazgátszolgáltatás területén	160
106.§ A Szövetségi Tanács hatáskörei a végrehajtó hatalom (közigazgatás) ellenőrzésében	161
107.§ A Szövetségi Tanács az 1929-es alkotmánynovella után (a Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa)	161
108.§ A kibővített Szövetségi Gyűlés összetétele	163
109.§ A kibővített Szövetségi Gyűlés megalakulása és működése	163
110.§ A kibővített Szövetségi Gyűlés hatásköre	164
<i>V. A szövetségi közigazgatás</i>	
111.§ A szövetségi közigazgatás szervei	165
112.§ A Szövetségi Elnök és a Szövetségi Kormány viszonya	167
113.§ A Szövetségi Elnök választása 1920 és 1929 között	167

114.§ A Szövetségi Elnök választása az 1929-es alkotmánynovella után	168
115.§ A választhatóság (passzív választójog) feltételei a Szövetségi Elnök tisztségére	171
116.§ A Szövetségi Elnök megbízási ideje és újraválaszthatóság	173
117.§ A Szövetségi Elnök helyettesítése	174
118.§ A Szövetségi Elnök mandátumának megszűnése	175
119.§ A Szövetségi Elnök felelőssége	176
120.§ A felelősség kiterjesztése az 1929-es alkotmánynovellában	178
121.§ A Szövetségi Elnök mentelmi joga	179
122.§ A Szövetségi Elnök büntetőjogi védelme	180
123.§ A hivatali összeférhetetlenség	181
124.§ A Szövetségi Elnök külügyi felségjogai	182
125.§ A Szövetségi Elnök tagállamokkal kapcsolatos jogai	182
126.§ Az Alkotmánybíróság határozatainak végrehajtása	183
127.§ A Szövetségi Elnök kinevezési jogköre	183
128.§ A kegyelmezési jog	184
129.§ A kivételes hatalom problémája	185
130.§ A kivételes elnöki jogok bevezetése (1929-es alkotmánynovella)	186
131.§ Párhuzamok és különbségek az osztrák és a német kivételes hatalom között	189
132.§ A Szövetségi Haderő feletti főparancsnokság (1929-es alkotmánynovella)	192
133.§ A Szövetségi Elnök egyéb jogkörei	193
134.§ A Szövetségi Kormány előterjesztési joga	194
135.§ Az előterjesztési jog változása az 1929-es alkotmánynovella után	195
136.§ A kormányalakítás 1920 és 1929 között	195
137.§ A kormányalakítás szabályai az 1929-es alkotmánynovella után	196
138.§ A Szövetségi Kormány működési modellje	198
139.§ A Szövetségi Kormány szervezeti felépítése	200
140.§ A Szövetségi Kormány tagjainak helyettesítése	201
141.§ A miniszteri ellenjegyzés és a miniszteri felelősség	202
142.§ Az államtitkárok jogállása	206
143.§ A Számvevőszékről általában	207

144. § A Számvevőszék vezetője és személyzete	207
145. § A Számvevőszék feladatai	208

VI. A bíráskodás és az igazságszolgáltatás egyéb szervei

146.§ A szövetség és a tagállamok közötti hatásköri megosztás	210
147.§ A személyi és a szervezeti függetlenség	211
148.§ A bírói függetlenség garanciái, a laikus bíráskodás	212
149.§ A bírósági szervezet tagozódása	214
150.§ A rendes bíróságok szervezeti felépítése	215
151.§ A bírói normakontroll	217
152.§ Az ügyészi szervezet	218
153.§ A közjegyzők és az ügyvédség	219
154.§ A közigazgatási bíráskodás kezdetei Ausztriában.	220
155.§ A Közigazgatási Bíróság szervezete	222
156.§ Közigazgatási Bíróság tagjainak kinevezése	223
157.§ A Közigazgatási Bíróság hatásköre	224
158.§ Kasszációs, vagy reformatórius jogkör?	226
159.§ Az alkotmánybíráskodás kezdetei Ausztriában	228
160.§ Az Alkotmánybíróság szervezete	230
161.§ Az Alkotmánybíróság tagjainak választása (kinevezése)	230
162.§ Az összeférhetetlenségi szabályok és a képesítési feltételek (a depolitizálás hiánya)	231
163.§ Az Alkotmánybíróság depolitizálása (1929)	232
164.§. Az alkotmánybírák munkajogi státusza	234
165.§ Az Alkotmánybíróság belső működése	234
166.§ Az alkotmánybírák javadalmazása	235
167.§ Az Alkotmánybíróság tagjainak megbízási ideje	235
168.§ Az indítványozók köre (az állampolgári panasz hiánya)	236
169.§ Az Alkotmánybíróság hatásköre	236
170.§ Az Alkotmánybíróság ítéleteinek végrehajtása	241

VII. A tagállamok államszervezete

171.§ A szövetségi és a tagállami kompetenciák az államszervezet meghatározásában	241
172.§ Az igazságszolgáltatás hiánya	242
173.§ A tagállami törvényhozás szervei	243
174.§ Az országgyűlések létszáma	243
175.§ Az országgyűlések választása	244

176.§ Az országgyűlések megbízatási ideje	246
177.§ Az országgyűlések feloszlatása	247
178.§ Az országgyűlések működése	249
179.§ Az országgyűlések hatásköre	251
180.§ Az országgyűlések tagjainak jogállása	252
181.§ A tagállami végrehajtó hatalom szervezete	253
182.§ A kormányalakítás	254
183.§ A tagállam kormányának felelősségi rendszere	256
184.§ A tagállami végrehajtó hatalom viszonya a szövetséghez	257

VIII. A jogalkotás rendje (a jogforrások)

185.§ Az unitárius és a szövetségi államok jogforrási rendszere közötti különbségek	258
186.§ A szövetségi és a tagállami jogforrások viszonyáról általában	259
187.§ A szövetségi és a tagállami jogforrások viszonya Ausztriában	260
188.§ A második kamara törvényhozási szerepe a szövetségi államokban	261
189.§ A Nemzeti Tanács jogai az egyszerű törvények elfogadásánál	263
190.§ A Szövetségi Tanács jogai az egyszerű törvények elfogadásánál	266
191.§ A szövetségi alkotmány (a Nemzeti Tanács jogkörei)	267
192.§ A szövetségi alkotmány (a Szövetségi Tanács jogkörei)	269
193.§ Az alkotmányerejű szövetségi törvény	271
194.§ A tagállami törvényhozásra vonatkozó szövetségi előírások	274
195.§ A szövetségi szervek felügyeleti joga a tagállami törvényhozás felett	275
196.§ Az egyszerű tagállami törvények	276
197.§ A tagállami alkotmány	278
198.§ A nép törvényhozásban történő közvetlen részvételének formái	279
199.§ A szövetség és a tagállamok érintettsége a közvetlen törvényhozásban	280
200.§ Népi kezdeményezés a szövetségi törvényhozásban	280
201.§ Népi kezdeményezés a tagállami törvényhozásban	282

202.§ Népszavazás intézményének általános sajátosságai	282
203.§ A népszavazás funkciói	283
204.§ Az állampolgári kezdeményezés problémája	284
205.§ A választási (szavazási) kötelezettség feloldása	285
206.§ A minimális részvétel (érvényességi küszöb) kérdése	286
207.§ A szövetségi népszavazásról általában	288
208.§ A kötelező szövetségi népszavazás	288
209.§ A fakultatív szövetségi népszavazás	289
210.§ A tagállami népszavazásról általában	292
211.§ A kötelező tagállami népszavazás	292
212.§ A fakultatív tagállami népszavazás	293
213.§ Az általános közigazgatási aktusok (rendeletek) az osztrák közjogban	294
214.§ Az általános közigazgatási aktusokra (rendeletekre) alkalmazott elnevezések	295
215.§ A jogrendeletek (Rechtsverordnungen) és a közigazgatási rendeletek (Verwaltungsverordnungen)	296
216.§ Az eredeti rendeletalkotási jog és a végrehajtási rendeletek	296
217.§ A kivételes rendeletek	297
218.§ A rendelet kibocsátására jogosult szervek	208
219.§ Az egyes jogforrások kihirdetése	298

4. fejezet

Az Osztrák Szövetségi Állam 1934. évi Alkotmánya

I. Az alkotmány létrejötte

220.§ A parlamentáris kormányzás válsága	301
221.§ A Nemzeti Tanács 1933. március 4-i ülése	301
222.§ A Nemzeti Tanács vezetőinek lemondásából eredő joghelyzet	303
223.§ Az 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvény	306
224.§ A rendeleti kormányzás bevezetése	308
225.§ Az Alkotmánybíróság működésének ellehetetlenítése	310
226.§ Az új alkotmány előkészítése	312
227.§ Az új alkotmány kihirdetése	313
228.§ Az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény és annak jellegzetességei	315

229.§ Az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény időbeli hatálya	317
230.§ Az alkotmány hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvény	318
<i>II. Az alkotmány jellegzetessége</i>	
231.§ Az államforma kérdése	319
232.§ A kormányforma kérdése	322
233.§ Ausztria új elnevezése (Osztrák Szövetségi Állam)	323
234.§ A szövetségi szerveződésre utaló rendelkezések	324
235.§ Az autokrata államrend hatása a szövetségi államberendezkedésre	324
236.§ A hivatásrendiség kérdése	327
237.§ XI. Pius pápa „Quadragesimo Anno” kezdetű enciklikája és a hivatásrendiség	328
238.§ A „Quadragesimo Anno” és az államberendezkedés (államszervezet)	330
239.§ A hivatásrendiség és az államszervezet kapcsolata az 1934-es alkotmányban	331
<i>III. A szövetségi törvényhozás</i>	
240.§ A törvényhozás összetétele és szervezeti felépítése	333
241.§ Az Államtanács	333
242.§ A Szövetségi Kulturális Tanács	334
243.§ A Szövetségi Gazdasági Tanács	336
244.§ A Tagállamok Tanácsa	338
245.§ A négy előkészítő szerv feladatai (hatásköre)	339
246.§ A Szövetségi Gyűlés	340
247.§ A kibővített Szövetségi Gyűlés	341
248.§ A törvényhozó szervek szervezete és működése	343
249.§ A törvényhozó szervek működésének néhány jellegzetessége	345
250.§ A szövetségi törvényhozás tagjainak jogállásáról általában	346
251.§ A szabad mandátum.	346
252.§ A mentelmi jog hiánya	347
253.§ Az összeférhetetlenség	348

IV. A szövetségi közigazgatás szervezete és működés

254.§ A közigazgatás szervezeti felépítése	350
255.§ A szövetségi közigazgatás szervei	351
256.§ A Szövetségi Elnök választására felmerült alternatívák	351
257.§ A Szövetségi Elnök választásának az alkotmányba beiktatott szabályai	354
258.§ A választhatóság feltételei	355
259.§ A Szövetségi Elnök megbízatási ideje és újraválaszthatósága	356
260.§ A Szövetségi Elnök helyettesítése	356
261.§ A Szövetségi Elnök hatásköréről általában	357
262.§ A Szövetségi Elnök külügyi és a tagállamokkal kapcsolatos jogai	357
263.§ A Szövetségi Elnök törvényhozásban történő közreműködése	358
264.§ A kegyelmezési jogkör	359
265.§ A Szövetségi Elnök kinevezései jogkörei	360
266.§ A fegyveres erők feletti főparancsnokság	361
267.§ A Szövetségi Elnök egyéb jogkörei	361
268.§ A miniszteri ellenjegyzés	362
269.§ A Szövetségi Kormány előterjesztési joga	362
270.§ A Szövetségi Elnökre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok	362
271.§ A Szövetségi Elnök felelőssége	363
272.§ A Szövetségi Kormány szervezete és működési modellje	364
273.§ A kormányalakítás és a kormány (a miniszterek) felelőssége	366
274.§ Az kormánytagokra vonatkozó összeférhetlenségi szabályok	368
275.§ A Szövetségi Elnök és a szövetségi miniszterek hatósági eljárásban való idézése	368

V. A bírósági rendszer

276.§ A kizárólagos szövetségi kompetencia	369
277.§ A bírósági szervezet tagozódása	369
278.§ A Szövetségi Bíróság szervezete	369
279.§ A Szövetségi Bíróság tagjainak kinevezési rendje	370

280.§ A Szövetségi Bíróság közigazgatási bíraskodási hatáskörei	371
281.§ A Szövetségi Bíróság alkotmánybíraskodási hatáskörei	371
282.§ A bírói függetlenség kérdése	374
<i>VI. A tagállamok államszervezete és a helyi „önkormányzatok”</i>	
283.§ A tagállamok jogállása az autokrata államban	375
284.§ A tagállami országgyűlések szervezete és összetétele	376
285.§ Az országgyűlések megbízatási ideje, működése és feloszlata	378
286.§ Az országgyűlések hatásköre	379
287.§ A tartományfőnök jogállása körüli viták	379
288.§ A tagállami kormány szervezetének és a kormányalakításnak a szövetségi alkotmányban rögzített szabályai	381
289.§ A tagállami kormány felelőssége	382
290.§ A tagállam kormányának feladatai (hatásköre)	384
291.§ Bécs jogállása	384
292.§ A helyi „önkormányzatok” szervezete	385
293.§ A polgármesteri tisztség betöltése	386
<i>VII. A jogalkotás rendje (a jogforrások)</i>	
294.§ A szövetségi törvényhozásról általában	387
295.§ A rendes törvényhozás: az előkészítő (tanácsadó) eljárás	388
296.§ A rendes törvényhozás: a döntéshozatali eljárás	390
297.§ A szövetségi alkotmány	391
298.§ A népszavazás útján elfogadott törvények	393
299.§ A Szövetségi Kormányt az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény alapján megillető jogok	395
300.§ Az 1934-es alkotmány által biztosított kivételes jogkörök (Szövetségi Kormány)	396
301.§ A Szövetségi Elnök kivételes jogosítványai	398
302.§ A kivételes rendeletek megjelölése	400
303.§ A kivételes hatalom ellenőrzése a rendelet hatályon kívül helyezése által	401
304.§ A kivételes rendeletek alkotmányerővel bíró jellege	402
305.§ A kivételes hatalom ellenőrzése a rendelet kibocsátásáért viselt felelősség által	403
306.§ A szövetségi törvényhozás értékelése	404
307.§ A tagállami törvényhozásra vonatkozó szövetségi előírások	407

308.§ Az egyszerű tagállami törvények elfogadása	407
309.§ A tagállami alkotmány	408
310.§ A szövetség felügyeleti joga és a tagállami autonómia	409
311.§ A rendeletalkotás	410

VIII. Az 1934-es alkotmány értékelése

312.§ Az alkotmány kibocsátásának célja	411
313.§ Az 1934-es alkotmány tényleges kormányzati modellje	412
314.§ A törvényhozó testület háttérbe szorítása (a végrehajtó hatalom túlsúlya)	412
315.§ A hatalom önfenntartó jellege	413
316.§ A autokrata kormányzás túlsúlya a hivatásrendiséggel szemben	415
317.§ Alkalmas volt-e a „Quadragesimo Anno” az államműködési válság feloldására?	416
318.§ Voltak-e az államhatalom gyakorlására alkalmas hivatásrendek?	416
319.§ Az 1934-es alkotmány veszélyei a „Quadragesimo Anno”-ra (a svájci katolikus munkásszövetség állásfoglalása)	418
320.§ Véggkövetkeztetések	419

5. fejezet

A német fennhatóság időszaka (1938–1945)

I. Az „Anschluss” végrehajtása

321.§ Az „Anschluss” kérdése 1933 után	423
322.§ Az 1936-os ún. „júliusi egyezmény” és következményei	423
323.§ Különbségek egy demokratikus vagy egy totális államhoz való csatlakozás között	425

II. A Harmadik Birodalom államszervezetének jellegzetességei

324.§ A tagállamok jogállása a III. Birodalomban és az Anschluss	426
325.§ Az 1933. március 24-i felhatalmazási törvény	426
326.§ A tagállami autonómia felszámolása	427
327.§ A Birodalom újjáalakításáról (Neufbau des Reichs) szóló törvény	428

328.§ A birodalmi helytartók (Reichsstatthalter) jogállásának újraszabályozása	428
329.§ Összegzés. (A Német Birodalom államszerveződési modellje az Anschluss idején)	429
<i>III. Ausztria jogállása a Harmadik Birodalomban</i>	
330.§ Ausztria jogállásának periódusai	429
331.§ Ausztria közigazgatása a „Land Österreich” időszakában (1938. március 13. – 1939. április 30.)	430
332.§ Az osztrák területek közigazgatása az „Ostmarkgesetz” kibocsátása után (1939. május 1. – 1945. április 27.)	431
333.§ A helyi „önkormányzatok”	433
334.§ Az igazságszolgáltatás szervezete	433
335.§ Ausztria nemzetközi jogi jogállása az „Anschluss”-t követően	436

6. fejezet

A négyhatalmi megszállás és az 1955-ös államszerződés

I. Az osztrák állam a négyhatalmi megszállás idején

336.§ Ausztria államiségének helyreállítása (a Moszkvai Nyilatkozat)	437
337.§ A négyhatalmi megszállás kialakítása (a Londoni Nyilatkozat)	438
338.§ Az Ideiglenes Államkormány megalakítása, a függetlenségi nyilatkozat és az ideiglenes alkotmány	439
339.§ Az Ideiglenes Államkormány és a nyugati szövetségesek viszonya	440
340.§ A szövetséges hatalmak által kötött ellenőrzési megállapodások, és az 1945. október 20-i memorandum	442
341.§ A megszálló hatalmak által felállított ellenőrző szervek	444
342.§ Az ellenőrző szervek kompetenciái	444
343.§ Az osztrák államszervezet helyreállítása	446
344.§ Ausztria területi egységének helyreállítása	447

II. Az államszerződés és a semlegességi nyilatkozat

345.§ Törekvések a négyhatalmi megszállás megszüntetésére, az 1955-ös államszerződés megkötése	447
346.§ Ausztria szuverenitásának elismerése és függetlenségének garantálása	448
347.§ A szövetséges katonai erők kivonása	449
348.§ Az „Anschluss”-tilalom	450
349.§ A katonai erő korlátozására vonatkozó előírások	450
350.§ Az emberi jogokra és a kisebbségi jogokra vonatkozó rendelkezések	451
351.§ A demokratikus kormányzat és a köztársasági államforma fenntartása	451
352.§ A jóvátételi kötelezettség	452
353.§ A semlegességi nyilatkozat és a semlegesség katonai kötelezettségei	452
354.§ A semlegességből eredő gazdasági kötelezettségek, az integráció tilalma	453
355.§ A semlegesség értelmezésének változása	454
356.§ Összegzés	455

MELLÉKLET

Az Osztrák Köztársaság 1920. október 1-jei alkotmánya, az 1925-ös és az 1929-es alkotmánynovellával egységes szerkezetbe foglalva (magyar nyelvű fordítás)

<i>Első főrész: Általános rendelkezések</i>	457
<i>Második főrész: A szövetségi törvényhozás</i>	463
A. A Nemzeti Tanács	463
B. A Szövetségi Tanács	467
C. A kibővített Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung)	469
D. A szövetségi törvényhozás	470
E. A Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács közreműködése a szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlásában	473
F. A Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács tagjainak jogállása	475

<i>Harmadik főrészt: A szövetségi végrehajtó hatalom</i>	477
A. A közigazgatás	477
1. A Szövetségi Elnök	477
2. A Szövetségi Kormány	481
3. A Szövetségi Haderő	484
B. A bíráskodás	485
<i>Negyedik főrészt: A tagállamok törvényhozása és végrehajtása</i>	488
A. Általános rendelkezések	488
B. Bécs szövetségi főváros	492
C. A községek	494
 <i>Ötödik főrészt: A szövetségi államháztartás kontrollja</i>	496
 <i>Hatodik főrészt: Az alkotmány és a közigazgatás garanciái</i>	498
A. A Közigazgatási Bíróság	498
B. Az Alkotmánybíróság	504

Az Osztrák Szövetségi Állam 1934. évi Alkotmánya (magyar nyelvű fordítás)

<i>Első főrészt: Alapvető rendelkezések</i>	513
<i>Második főrészt: Az állampolgárok általános jogai</i>	515
<i>Harmadik főrészt: A szövetség és a tagállamok</i>	515
<i>Negyedik főrészt: A szövetségi törvényhozás</i>	516
Első fejezet: A szövetségi törvényhozás szervei	516
A. Az előkészítő szervek	516
1. Az Államtanács	516
2. A Szövetségi Kulturális Tanács	517
3. A Szövetségi Gazdasági Tanács	517
4. Tagállamok Tanácsa	519
B. A Szövetségi Gyűlés	520
C. A kibővített Szövetségi Gyűlés	520
Második fejezet: További rendelkezések	521
Harmadik fejezet: A szövetségi törvényhozási eljárás	523

Negyedik fejezet: A szövetségi törvényhozás szerveinek a szövetségi ügyek végrehajtásában történő közreműködése	526
Ötödik fejezet: A szövetségi törvényhozó szervek tagjainak jogállása	527
<i>Ötödik főrész: A szövetségi végrehajtó hatalom</i>	528
Első fejezet: A közigazgatás	528
A. A Szövetségi Elnök	529
B. A Szövetségi Kormány	531
C. A fegyveres erők	534
Második fejezet: A bírászkodás	535
<i>Hatodik főrész: A tagállamok törvényhozása</i>	537
<i>Hetedik főrész: A tagállamok közigazgatása</i>	540
<i>Nyolcadik főrész: A közigazgatási körzetek, a községek és a községi társulások</i>	543
<i>Kilencedik főrész: Bécs szövetségi város törvényhozása és közigazgatása</i>	544
<i>Tizedik főrész: A közigazgatás kivételes jogosítványai</i>	546
<i>Tizenegyedik főrész: A Számvevőszék</i>	549
<i>Tizenkettedik főrész: A Szövetségi Bíróság</i>	549
<i>Tizenharmadik főrész: Záró rendelkezések</i>	555
Hivatkozott irodalom jegyzéke	557
Tárgymutató	579
Német nyelvű tartalom	609

ELŐSZÓ

Az egykori Osztrák Császárság – Európában szinte utolsóként – még dinasztikus állam volt. Összetartó erejét nem egy azonos nemzethez tartozás, hanem az uralkodó személyéhez történő kötődés biztosította. A veszített háborút követően a dinasztia kényszerű távozásával azonban az összekötő kapocs elpattant. A régi osztrák állam, minden belső ellenállás nélkül, darabjaira hullott szét, egykori területén nemzetállamok alakultak. Ebben a helyzetben még az is kétséges volt, hogy az újonnan létrejött államalakulatok bármelyike egyáltalán áll-e államutódlási viszonyban a régi, dinasztikus Ausztriával. Az állam régi elnevezését végül, részben a békeszerződésből eredő kötelezettségként is, a németek által lakott területek vitték tovább. A kezünkben tartott kötet ennek az államnak a felépítését és működését vizsgálja, a mai független Ausztria létrejöttét jelentő 1955-ös államszerződésig.

Ausztria 1920-ban kibocsátott alkotmánya több, más államok számára is mintául szolgáló alkotmányos konstrukciót tartalmazott, ugyanakkor a 30-as évek elejének krízishelyzetét nem tudta kiheverni. A Szerző munkája ezzel összefüggésben érzékelteti a veszített háborúból eredő belpolitikai, és alkotmányos válsághelyzeteket. A régió három vesztes államában a háborúból, majd a gazdasági világválságból eredő feszültségek eltérő tendenciákat váltottak ki. Magyarországon egy nem minden szempontból demokratikus kormányzati rendszer jött létre: a forradalmakból eredő káosz ellenreakciójaként az államműködésben már a kezdetektől tekintélyelvi elemek is mutatkoztak. Ez a rendszer azonban a gazdasági világválság következményeit is kibírta, a korlátozott demokrácia az 1944-es katonai összeomlásig fennmaradt. Ausztriában és Németországban 1918 után egy teljesen demokratikus államberendezkedés jött létre, a világválságból eredő nyomás alatt azonban mindkettő megtört. Németországban egy totalitárius kormányzatot vezettek be, Ausztriában pedig – ennek megakadályozása végett – egy tisztán autokrata alkotmányt léptettek életbe.

A 30-as évek autokrata államrendszerei gyakran alkalmaztak hivatásrendi elemeket, amelynek pedig egyik szellemi forrása XI. Piusz pápának az 1931-ben kibocsátott „Quadragesimo anno” kezdetű enciklikája volt. A Szerző azonban ezzel összefüggésben rávilágít arra, hogy a hivatásrendi szerveződés alkalmazásának nem szükségszerű következménye az

autokrata kormányzat. Ez az említett pápai enciklikából is levezethető, hiszen XI. Piusz a hivatásrendiséget nem az állam, hanem a társadalom szerveződésében tartja fontosnak, az államforma (a kormányzati rendszer) megválasztását az emberek szabad belátására bízta. Emellett a munkában megfigyelhető az autokrata és a totális állam közötti határvonalak meghúzása is. A Szerző érzékelteti, hogy az autokrata állam nem a totális állam egy szelídebb változata, hanem egy attól különböző kormányzati rendszer. Az 1934-es osztrák alkotmány nem a hitleri Németországban kiépülő kormányzati rendszer irányába tett első lépés volt, hanem egy másik irányba történő elmozdulás kísérlete.

A 30-as évek történelmi helyzetéből eredő érdekességek mellett a munka másik, nagyobb részének, a hatályos alkotmányjog szempontjából is jelentősége van. Ausztria ugyanis azon államok közé tartozik, amelyek a második világháború után nem bocsátottak ki új alkotmányt, így a könyv 1920 és 1933 közötti időszakról szóló fejezete a ma is hatályos osztrák alkotmány alapjait – közte több, mintaértékű alkotmányos konstrukciót – tárgyalja.

Talán a leginkább példaértékű a közjogi bíráskodás kiépítése. A munkából kitűnik, hogy a közigazgatási bíráskodás már a császárság időszakában igen fejlett volt, sőt az alkotmánybíráskodás egyes elemei is megjelentek. Így nem csoda, hogy 1920-ban Ausztriában állítanak fel először Alkotmánybíróságot. Bár párhuzamosan Csehszlovákiában is sor kerül erre, azonban ennek gyökerei is az Osztrák Császárságra vezethetők vissza.

Emellett Ausztria volt Európa egyik első tisztán parlamentáris köztársasága. Az 1920-as alkotmány a teljesen reprezentatív államfő mellett foglalt állást, s a Szövetségi Kormány kizárólag a népképviselői kamarától állt függésben. További érdekesség, hogy az 1929-es alkotmánynovellával, a Weimari Köztársaság mintájára, több fél-prezidenciaális elemet iktatott be az osztrák közjogba, amelyek az alkotmány hatályának 1945 utáni fenntartása miatt máig megmaradtak. Németországban egy ezzel ellentétes hatás érvényesült, a bonni alaptörvény az 1933 előtti fél-prezidenciaális helyett az Ausztriára 1920 és 1929 között jellemző parlamentáris kormányzati rendszert vezetett be.

Összességében a munkáról elmondható, hogy sok, Magyarországon eddig még nem publikált eredményt tartalmaz, így ajánlom minden érdeklődő olvasó figyelmébe.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

- BGBI.** [*Bundesgesetzblatt* – Szövetségi Törvénytár] Ausztria hivatalos lapja 1920 és 1938 között.
- BRV** [Bismarkische Reichsverfassung] A Német Birodalom 1871. április 16-i Alkotmánya.
- B-VG 1920** [B-VG Bundesfervassung] Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya.
- B-VG 1925** Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya, az 1925-ös alkotmány-novellával egységes szövegbe foglalva.
- B-VG 1929** Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya, az 1929-es alkotmány-novellával egységes szövegbe foglalva.
- B-VG 1934** Az Osztrák Szövetségi Állam 1934. évi Alkotmánya.
- Csehszlovákia 1920** A Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya.
- GG** [Grundgesetz]a Németországi Szövetségi Köztársaság 1949. május 23-i Alaptörvénye.
- 1. KA.** (Erstes Konntrollabkommen) Abkommen über die Allierte Kontrolle in Oesterreich vom 4. Juli 1945. Az Ausztria szövetséges ellenőrzéséről szóló 1945. július 4. megállapodás (első ellenőrzési megállapodás) [Forrás: VEROSTA (1947) i. m. 66–71.]
- 2. KA.** (Zweites Konntrollabkommen) Abkommen über den Kontroll-Apparat in Oesterreich vom 28. Juni 1946. Az Ausztria feletti ellenőrző szervekről szóló 1946. június 28. megállapodás (második ellenőrzési megállapodás) [Forrás: VEROSTA (1947) i. m. 104–113.]
- LGBI (Wien)** [*Landesgesetzblatt für Wien* – Bécsi tagállami (városi) törvénytár] Bécs szövetségi főváros hivatalos lapja.
- Lengyelország 1921.** A Lengyel Köztársaság 1921. évi Alkotmánya.
- L-VG Bgld 1926.** [Landesverfassung für das Land Burgenland vom 15. Jänner 1926] Burgenland 1926. január 15-i tagállami alkotmánya.
- L-VG Bgld 1934.** [Landesverfassung für das Land Burgenland vom 16. Oktober 1934] Burgenland 1934. október 16-i tagállami alkotmánya.
- L-VG Kt 1924.** [Landesverfassung für das Land Kärnten vom 14. März 1924.] Karintia 1924. március 14-i tagállami alkotmánya.
- L-VG Kt 1930.** [Landesverfassung für das Land Kärnten vom 4. Juni 1930.] Karintia 1930. június 4-i tagállami alkotmánya.
- L-VG Kt 1934.** [Landesverfassung für das Land Kärnten vom 14. Dezember 1934.] Karintia 1934. december 14-i tagállami alkotmánya.
- L-VG NÖ 1920.** [Landesverfassung für das Land Niederösterreich vom 30. November 1920] Alsó-Ausztria 1920. november 30-i tagállami alkotmánya.

- L-VG NÖ 1934.** [Landesverfassung für das Land Niederösterreich vom 30. Oktober 1934] Alsó-Ausztria 1934. október 30-i tagállami alkotmánya.
- L-VG OÖ 1930.** [Landesverfassung für das Land Oberösterreich vom 17. Juni 1930] Felső-Ausztria 1930. június 17-i tagállami alkotmánya.
- L-VG OÖ 1935.** [Landesverfassung für das Land Oberösterreich vom 9. Juli 1935] Felső-Ausztria 1935. július 9-i tagállami alkotmánya.
- L-VG Sa 1921.** [Landesverfassung für das Land Salzburg vom 16. Februar 1921.] Salzburg 1921. február 16-i tagállami alkotmánya.
- L-VG Stei 1921.** [Landesverfassung für das Land Steiermark vom 26. November 1921.] Stájerország 1921. november 26-i tagállami alkotmánya.
- L-VG Tir 1921.** [Landesverfassung für das Land Tirol vom 16. Februar 1921.] Tirol 1921. február 16-i tagállami alkotmánya.
- L-VG Vor 1923.** [Landesverfassung für das Land Vorarlberg vom 30. Juli 1923.] Vorarlberg 1923. július 30-i tagállami alkotmánya.
- L-VG Wien 1920.** [Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien vom 10. November 1920.] Bécs szövetségi főváros 1920. november 10-i alkotmánya
- L-VG Wien 1934.** [Stadtordnung der Bundeshauptstadt Wien vom 31. März 1934.] Bécs szövetségi főváros 1934. március 31-i városi rendtartása
- Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet** [Az első köztársaság minisztertanácsi jegyzőkönyvei] Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik. Abteilung VIII, 20. Mai 1932 bis 25. Juli 1934, Band 6, Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß 23. Februar 1934 bis 18. April 1934. Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1985.
- Minisztertanácsi jegyzőkönyv 7. kötet** [Az első köztársaság minisztertanácsi jegyzőkönyvei] Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik. Abteilung VIII, 20. Mai 1932 bis 25. Juli 1934, Band 7, Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß 24. April 1934 bis 27. Juli 1934. Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1986.
- MKA** a Magyar Köztársaság Alkotmánya (a többször módosított 1949:XX.tv.)
- Nemzeti Tanács Naplója** [Az Osztrák Köztársaság Nemzeti Tanácsának üléseiről készült napló] Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates der Republik Österreich
- Nemzeti Tanács Ügyrendje (Házaszály)** Bundesgesetz vom 19. November 1920 über die Geschäftsordnung des Nationalrates [BGBl 1920/10.]
- P-VG.** (Preußische Verfassung) A Porosz Szabadállam 1920. november 30-i Alkotmánya.
- RGBl (deutsches)** [Reichsgesetzblatt – Birodalmi Törvénytár (német)] a Német Birodalom hivatalos lapja 1867 és 1945 között.
- RGBl (österr.)** [Reichsgesetzblatt – Birodalmi Törvénytár (osztrák)] A Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és országok (Osztrák Császárság) hivatalos lapja 1849 és 1918 között.

- StGBI.** [*Staatsgesetzblatt* – Állami Törvénytár] Ausztria hivatalos lapja 1918 és 1920 között, valamint 1945/1946-ban.
- saint-germaini békeszerződés** [Staatsvertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919. (*StGBI* 1920/303.)] Az Ausztria által aláírt, az első világháborút lezáró békeszerződés.
- StV. 1955** [Staatsvertrag, betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich (*BGBI* 152/1955)] A független és demokratikus Ausztria helyreállításáról szóló államszerződés (1955)
- trianoni békeszerződés** [az Észak-amerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés] a Magyarország által aláírt, az első világháborút lezáró békeszerződés (becikkelyezte az 1921. évi XXXIII. tc.)
- versailles-i békeszerződés** [Friedensbeschluss zwischen Deutschland und den aliirten associirten Mächten. Vom 16. Juli 1919. *RGBI.* (deutsches) 687.] A Németország által aláírt, az első világháborút lezáró békeszerződés.
- VV 1945.** [Vorläufige Verfassung 1945 – Az Osztrák Köztársaság 1945. május 1-jén kibocsátott Ideiglenes Alkotmánya] Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über die vorläufige Einrichtung der Republik Österreich (Vorläufige Verfassung) *StGBI* 1945/5
- VÜG 1920** [Verfassungsübergangsgesetz 1920] Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung *StGBI* 1920/451, *BGBI* 1920/2. [Az 1920. október 1-jei alkotmánytörvény, a szövetségi állami alkotmány hatálybaléptetéséről]
- VÜG 1929** [Verfassungsübergangsgesetz 1929] Bundesverfassungsgesetz vom 7. Dezember 1929, betreffend Übergangsbestimmungen zur Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle. *BGBI* 1929/393. [Az 1929. december 7-ei szövetségi alkotmánytörvény, a második szövetségi alkotmánynovella hatálybaléptetéséről]
- VÜG 1934** [Verfassungsübergangsgesetz 1934] Bundesverfassungsgesetz vom 19. Juni 1934, betreffend den Übergang zur ständischen Verfassung (Verfassungsübergangsgesetz 1934) *BGBI* 1934. II/75. [Az 1934. június 19-i alkotmánytörvény, a hivatásrendi alkotmány hatálybaléptetéséről]
- WRV** (Weimarer Reichsverfassung – Weimari Alkotmány) A Német Birodalom 1919. augusztus 11-i Alkotmánya.

A SZAKKIFEJEZÉSEK FORDÍTÁSA

magyar-német

Alkotmánybíróság	Verfassungsgerichtshof
alkotmányerejű rendelkezés	Verfassungsbestimmung
alkotmányerejű törvény	Verfassungsgesetz [Id. 2.§]
alkotmánytörvény	Verfassungsgesetz [Id. 2.§]
Alkotmányügyi Tanács	Verfassungssenat
Állambíróság	Staatsgerichtshof
Államdirektórium	Staatsdirektorium
Államelnök	Staatspräsident
Államkancellár	Staatskanzler
Államkormány	Staatsregierung
államügyészség	Staatsanwaltschaft
államszövetség	Staatenbund
átmeneti törvény	Übergangsgesetz
Ausztria Szövetséges Bizottsága	Alliierte Kommission für Österreich
Bécs városi tanácsa	Wiener Bürgerschaft
Birodalmi Bíróság	Reichsgericht
Birodalmi Közlöny	Reichsgesetzblatt
decentralizált egységállam	dezentralisierter Einheitsstaat
egységállam	Einheitsstaat
értesítő	Kundmachung
Fegyelmi Bizottság	Ordnungssenat
főállamügyészség	Oberstaatsanwaltschaft
Főbizottság (a Nemzeti Tanács bizottsága)	Hauptausschuß
határozat	Entschließung
Hazafias Front	Vaterländische Front
hirdetmény	Kundmachung
ítélőtábla	Oberlandesgericht
járásbíróság	Bezirksgericht, Amtsgericht
jogrendelet	Rechtsverordnung
kerületi előljáró (Bécsben)	Beziervsvorsteher
kerületi képviselőtestület (Bécsben)	Bezirksvertretung
kibővített Szövetségi Gyűlés	Bundesversammlung
kivételes jogok	Notrechte
kivételes rendelet	Notverordnung
koronatartomány	Kronland
körzetfőnök	Bezirkshauptmann
körzetfőnöki hivatal	Bezirkshauptmannschaft
Közigazgatási Bíróság	Verwaltungsgerichtshof

közigazgatási körzet	Verwaltungsbezirk
közigazgatási rendelet	Verwaltungsverordnung
község	Gemeinde, Ortsgemeinde
községi képviselőtestület	Gemeindetag
községi tanács (Bécsben)	Gemeinderat
Legfőbb Államügyészség	Generalprokuratur
Legfelsőbb Bíróság	Oberster Gerichtshof
Nemzeti Tanács	Nationalrat
népi kezdeményezés	Volksbegehren
népszavazás	Volksabstimmung
országgyűlés	Landtag
óvás	Einspruch
rendelet	Verordnung
Számvevőszék	Rechnungshof
Szövetséges Tanács	Allierter Rat
szövetségi állam	Bundesstaat
Szövetségi Bíróság	Bundesgerichtshof
Szövetségi Elnök	Bundespräsident
szövetségi főváros	Bundeshauptstadt
Szövetségi Gazdasági Tanács	Bundeswirtschaftsrat
Szövetségi Gyűlés	Bundestag
Szövetségi Haderő	Bundesheer
Szövetségi Kancellár	Bundeskanzler
Szövetségi Kormány	Bundesregierung
Szövetségi Közlöny	Bundesgesetzblatt
Szövetségi Kulturális Tanács	Bundeskulturrat
Szövetségi Tanács	Bundesrat
szövetségi város	bundesunmittelbarer Stadt
tagállam	Land
tagállami kormány	Landesregierung
Tagállamok Tanácsa	Länderrat
tartomány	Provinz
tartományfőnök	Landeshauptmann
tartományfőnöki hivatal	Landeshauptmannschaft
tartományi gyűlés	Provinziallandtag
tartományi helytartó	Landesstatthalter
tartományi tanácsos	Landesrat (a tagállami kormány tagjai)
tartományi város	landesunmittelbarer Stadt
törvényszék	Kreis- und Landesgericht
városi szenátus [Bécs]	Stadtsenat

német-magyar

Allierte Kommission für Österreich	Ausztria Szövetséges Bizottsága
Allierter Rat	Szövetséges Tanács
Amtsgericht	járásbíróság
Bezirksvorsteher	kerületi előjáró (Bécsben)
Bezirksgericht	járásbíróság
Bezirkshauptmann	körzetfőnök
Bezirkshauptmannschaft	körzetfőnöki hivatal
Bezirksvertretung	kerületi képviselőtestület (Bécsben)
Bundesgerichtshof	Szövetségi Bíróság
Bundesgesetzblatt	Szövetségi Közlöny
Bundeshauptstadt	szövetségi főváros
Bundesheer	Szövetségi Haderő
Bundeskanzler	Szövetségi Kancellár
Bundeskulturrat	Szövetségi Kulturális Tanács
Bundespräsident	Szövetségi Elnök
Bundesrat	Szövetségi Tanács
Bundesregierung	Szövetségi Kormány
Bundesstaat	szövetségi állam
Bundestag	Szövetségi Gyűlés
bundesunmittelbarer Stadt	szövetségi város
Bundesversammlung	kibővített Szövetségi Gyűlés
Bundeswirtschaftsrat	Szövetségi Gazdasági Tanács
dezentralisierter Einheitsstaat	decentralizált egységállam
Einheitsstaat	egységállam
Einspruch	óvás
Entschließung	határozat
Gemeinde	község
Gemeinderat	községi tanács (Bécsben)
Gemeindetag	községi képviselőtestület
Generalprokuratur	Legfőbb Államügyészség
Hauptausschuß	Főbizottság (a Nemzeti Tanács bizottsága)
Kreis- und Landesgericht	törvényszék
Kronland	koronatartomány
Kundmachung	hirdetmény, értesítő
Land	tagállam
Länderrat	Tagállamok Tanácsa
Landeshauptmann	tartományfőnök
Landeshauptmannschaft	tartományfőnöki hivatal
Landesrat (a tagállami kormány tagjai)	tartományi tanácsos
Landesregierung	tagállami kormány
Landesstatthalter	tartományi helytartó

landesunmittelbarer Stadt	tartományi város
Landtag	országgyűlés
Nationalrat	Nemzeti Tanács
Notrechte	kivételes jogok
Notverordnung	kivételes rendelet
Oberlandesgericht	ítélőtábla
Oberstaatsanwaltschaft	főállamügyészség
Oberster Gerichtshof	Legfelsőbb Bíróság
Ordnungssenat	Fegyelmi Bizottság
Ortsgemeinde	község
Provinz	tartomány
Provinziallandtag	tartományi gyűlés
Rechnungshof	Számvevőszék
Rechtsverordnung	jogrendelet
Reichsgericht	Birodalmi Bíróság
Reichsgesetzblatt	Birodalmi Közlöny
Staatenbund	államszövetség
Staatsanwaltschaft	államügyészség
Staatsdirektorium	Államdirektórium
Staatsgerichtshof	Állambíróság
Staatskanzler	Államkancellár
Staatspräsident	államelnök
Staatsregierung	Államkormány
Stadtсенат	városi szenátus [Bécs]
Übergangsgesetz	átmeneti törvény
Vaterländische Front	Hazafias Front
Verfassungsbestimmung	alkotmányerejű rendelkezés
Verfassungsgerichtshof	Alkotmánybíróság
Verfassungsgesetz	alkotmánytörvény, alkotmányerejű törvény [ld. 2.§]
Verordnung	rendelet
Verwaltungsbezirk	közigazgatási körzet
Verwaltungsgerichtshof	Közigazgatási Bíróság
Verwaltungsverordnung	közigazgatási rendelet
Volksabstimmung	népszavazás
Volksbegehren	népi kezdeményezés
Wiener Bürgerschaft	Bécs városi tanácsa

BEVEZETÉS

1.§ A könyv szerkezete. Az 1918 és 1955 között felvázolható öt alkotmánytörténeti periódusból¹ nagyobb részletességgel kettőt, az 1920-as és az 1934-es alkotmány államszervezeti kérdéseit érintettem. Az 1918 és 1920 közötti ideiglenes államszervezet időszakát fiatalon elhunyt kollégánk, *Ijjas József*, kandidátusi értekezésében már feldolgozta.² Az 1938-as „Anschluss” Ausztriát egy totális állam részévé tette, ahol az alkotmányos rend formalizált szabályai elmosódtak, így ezzel az idősakkal is csak rövidebben foglalkoztam. A négyhatalmi megszállásról szóló fejezet viszonylag rövidebb terjedelme abból ered, hogy 1945 után Ausztria belső államszervezete az 1920-as alkotmány alapján működött. Így vizsgálni csak a megszálló hatalmak jogállását és az önrendelkezést helyreállító 1955-ös államszerződést, vagyis kizárólag az állam nemzetközi jogi helyzetét kellett.

Ezen utóbbi kérdéskör azonban a két világháború között is jelentősen determinálta Ausztria közjogi viszonyait, ezért nemzetközi jogi helyzetének 1918 és 1933 közötti vizsgálatára külön fejezetet iktattam be. Az agresszív hitleri külpolitika megjelenésével a kérdéskör meghatározó eleme a Németországhoz fűződő viszony lett, amelyet az 1938-as „Anschluss” előtörténeteként tárgyaltam.

A 1920-as alkotmányról és novelláiról szóló fejezet az első jelentős, konkrét államszervezeti kérdéseket érintő rész. A fejezet szerkezetét értelemszerűen meghatározta a hatalmi ágak megosztása és Ausztria szövetségi államberendezkedése, vagyis a horizontális és a vertikális hatalommegosztás. Ez azonban a téma tartalmi bontására rögtön két lehetőséget is megnyitott. Az egyik az alkotmány szerkezetéhez történő igazodás, amelynél a vertikális bontás az első lépés. Két egységként kezeli a szövetségi és a tagállami államszervezetet, s ezeken belül külön-külön tárgyalja

1 Az általam felvázolt bontásban: *első periódus* az 1918 őszi forradalomtól az 1920-as alkotmány kibocsátásáig tartó ideiglenes államszervezet; *második periódus* 1920-tól az 1934-es alkotmány kibocsátásáig terjedő időszak; *harmadik periódus* az 1934-es hivatásrendi alkotmány négy éve; *negyedik periódus* a német megszállás (1938–1945); *ötödik periódus*: a négyhatalmi megszállás (1945–1955).

2 IJJAS JÓZSEF: *Német-Ausztria provizórikus alkotmányrendszere*. [kandidátusi értekezés, 1986] (Országgyűlési Könyvtár, Budapest, központi raktár, raktári jelzet: 497.631)

a klasszikus (horizontális) hatalommegosztást. A szakirodalmi munkák jó része viszont a horizontális hatalommegosztásból indul ki, s az egyes hatalmi ágakon belül elemzi a szövetségi és a tagállami funkciókat.

Meglátásom szerint azonban az unitárius államberendezkedéshez szokott magyar olvasónak jobban követhető az első, az alkotmány szerkezetére szerinti tartalmi felépítés, s ezért munkámban is ezt követtem. Ebben az esetben ugyanis nem kell folyamatosan egy olyan vertikális hatalommegosztást elemeznünk, amely a magyar közjogban – legalábbis az uniós csatlakozásig – ismeretlen volt. Így a szövetségi és a tagállami államszervezet külön fejezetekbe került. A szövetség dominanciája miatt azonban annak minden államhatalmi egysége egy külön alfejezetet kapott, míg a tagállamok teljes államszervezete egy alfejezetbe került.

A témát feldolgozó, általam is hivatkozott terjedelmes szakirodalom kezdettől rövidített módon jelenik meg a lábjegyzetekben. A rövidítések feloldása a kötet végén található.

2.§ A szakkifejezések fordítása több esetben nehézséget okozott, mert a köznyelv gyakran a jogi tartalmat korrekt módon ki nem fejező magyar megfelelőket használ, vagy a korrekt fordítás hangzása idegen a magyar nyelvtől. Emiatt készítettem egy hosszabb szójegyzéket is, de néhány esetben a részletesebb magyarázatot is szükségesnek tartom, s ezt teszem meg az alábbiakban.

Az első ilyen probléma a „*Land*” szó fordítása, amelynek magyar jelentése az „*ország*”. Ausztriában és Németországban azonban a „*Land*”-ot a szövetség belső területi egységeinek elnevezésére használták, s használják ma is. Itt viszont ezek közjogi állásától függ, hogy azt „*tartománynak*” vagy „*országnak*” fordítsuk. Németország esetében a köznyelv gyakran használja az első kifejezést, ami mindenképpen hibás, hiszen egy szövetségi államnak „*országai*”, vagy „*tagállamai*” vannak, s nem *tartományai*. Ausztriában azonban 1918 előtt és után is használták ezt a kifejezést, holott 1918 előtt decentralizált egységállam volt [ld. 12.§], azt követően viszont szövetségi állam lett. [Ld. 66.§] Ezért a császárság időszakából a „*Kronland*” kifejezést „*koronatartománynak*”, a köztársaság időszakában viszont a „*Land*”-ot „*tagállamnak*”, vagy „*országnak*” fordítom (*Landtag* = országgyűlés).

Ezzel összefüggő probléma a tagállami kormány vezetője, a „*Landeshauptmann*”, amelynek pontos közjogi jelentése tagállami miniszterelnök lenne. A tagállami kormány tagjaira vonatkozóan azonban

az osztrák közjog nem használta és ma sem használja a „miniszter” megjelölést. Az „országfőnök”, vagy „tagállami főnök” helyes lenne, de ezt a magyar nyelvben kicsit erőltetett kifejezésnek tartom. Az utóbbi időben gyakorivá vált a „tartományi kormányzó” megjelölés is, a „kormányzó” szó azonban a magyar közjogtörténetben a régens megfelelője, így használatát szintén nem tartottam szerencsésnek.³ Ezért megmaradtam a köznyelvben inkább használt, bár alkotmányjogilag nem egészen korrekt „*tartományfőnök*” kifejezésnél.

Problémát jelentett a „*Bundesversammlung*” szó pontos fordítása is, a „Bundestag”-nak és a „Bundesversammlung”-nak ugyanis a magyar nyelvben egységesen Szövetségi Gyűlés a jelentése, de mégis két különböző államhatalmi szervről van szó. Az 1949-es német alaptörvény szerint a „Bundestag” a német törvényhozás képviselőháza, a „Bundesversammlung” viszont a Szövetségi Elnököt választó testület. Ezen utóbbi a „Bundestag” tagjaiból és ugyanilyen számban a tagállamok által delegált személyekből áll. Az 1920-as osztrák alkotmány a „Bundestag” kifejezést nem használta, a képviselői kamarát „Nemzeti Tanács” („Nationalrat”) elnevezéssel illette. Az 1934 és 1938 között hatályban lévő alkotmány azonban – két egymással nem azonos szervre – a „Bundestag” és a „Bundesversammlung” elnevezést is használta. Így mindkettőnek Szövetségi Gyűlésre történő fordítása Ausztria esetében is fogalmi zavarokat okozhatott volna. A „Bundesversammlung”-ra ezért a „*kibővített Szövetségi Gyűlés*” kifejezést használtam, amely világosan elkülöníti azt a Szövetségi Gyűléstől. Ez a szerv egyébként a mai német közjogban és az 1934-es osztrák alkotmány szerint is olyan testület volt, ahol „Bundestag” tagjai még másokkal egészültek ki, vagyis valóban annak egy kibővített ülése volt.

Az osztrák közjogban alkotmányerővel bíró rendelkezések nem csak az alkotmány szövegében helyezkedhettek el [ld. 174, 178, 290.§§], ezért a „*Verfassungsgesetz*” szónak több jelentése is lehetett. A kifejezést, ha az alkotmány szövegszerű módosításáról szóló törvény volt, akkor „*alkotmánytörvénynek*”, ha szerkezetileg az alkotmány szövegén kívül elhelyezkedő, de teljes egészében az alkotmánnyal azonos szintű rendel-

3 A német nyelvben egyébként a kormányzói tisztség történelmi, és modern kori kifejezésére külön szavak alakultak ki [„Reichsverweser” és „Gouverneur”], amely ha a magyarban is meglenne, könnyebben fel tudnánk oldani a problémát. Egy alkotmánytörténeti munkában azonban egyes közjogi intézmények elnevezésénél annak történelmi jelentését nem kerülhetjük meg.

kezéseket tartalmazó törvény volt, akkor „*alkotmányerejű törvénynek*” fordítottam. Az olyan törvényekre, amelyeknek csak egyes részei álltak az alkotmánnyal azonos szinten, az osztrák közjog is külön kifejezést alkalmazott („*Verfassungsbestimmung*”), amelyet „*alkotmányerejű rendelkezésnek*” fordítottam.

A német közjogi irodalomban a „*Notverordnung*” („szükségrendelet”) és az „*Ausnahmeverordnung*” („kivételes rendelet”) között nem volt tartalmi különbség.⁴ Jellemzőjük az volt, hogy az általánostól eltérő (kivételes) szabályokat rögzítettek. Ezek a rendeletek a normális rendeletalkotási hatáskört túlléphettek, általában a törvényekkel konkuráló, azokat lerontó szabályokat tartalmaztak. Ausztriában azonban az elnevezésnek ez a kettősége nem volt tapasztalható, szinte kizárólag a „*Notverordnung*” („szükségrendelet”) megjelölést alkalmazták. A magyar közjogban azonban a két elnevezés között tartalmi különbség volt. „Kivételes rendelet” alatt a törvényes felhatalmazáson alapuló törvényerővel bíró rendeleteket értették, míg a „szükségrendeletnél” ez a felhatalmazás hiányzott.⁵ Tekintettel arra, hogy jelen könyvben kizárólag a törvényes (alkotmányos) felhatalmazáson alapuló rendeletalkotással fogunk foglalkozni, ezért a „*Notverordnung*” kifejezést, bár nyelvtanilag pontosan nem ezt jelenti, mindig „*kivételes rendeletnek*” fogom fordítani.

4 SZABÓ (2000) i. m. 135.

5 BÖLÖNY i. m. 2. kötet 227–231.

1. FEJEZET

NÉMET-AUSZTRIA⁶ ÁLLAMBERENDEZKEDÉSE (1918–1920)

I. Az 1918. őszi forradalom

3.§ A háború elvesztésének következményei. Az első világháború elvesztésével felbomló Osztrák-Magyar Monarchiával együtt annak a Magyar Királyság melletti másik alkotó állama, az Osztrák Császárság is szétesett. Ellentétben Magyarországgal, ahol számottevő törekvések voltak az ország területi integritásának fenntartására, itt a létrejövő republikánus Ausztria eleve *csak a németek lakta területekre tartott igényt*. Az Osztrák Császárság koronatartományai *nem képeztek nemzetállamot*, azokat elsősorban az uralkodó személye kötötte össze. Az ő távozásával ez az összetartó erő is megszűnt. Az új Ausztriának azonban rövid időn belül számos belső alkotmányjogi, illetőleg nemzetközi jogi problémával kellett szembenéznie. Jogutód állama lesz-e az Osztrák Császárságnak? Mi lesz az új állam államformája? Pontosan milyen államterületre fog a joghatósága kiterjedni? Önálló állam lesz, vagy csatlakozik Németországhoz? A kérdések nagy részében azonban *nem dönthetett szuverén módon*, mert a világháborút lezáró békeszerződés nemzetközi jogi helyzetét erősen determinálta.

4.§ Az új osztrák állam megalapítása. Az első világháború elvesztése – Németországhoz, vagy Magyarországhoz hasonlóan – Ausztriában is a kormányzó dinasztia bukását hozta magával. A létrejövő új államalakulat azonban *erősebb szálakkal kötődött a régi hatalomhoz*, mint a másik két említett államban. Ezen utóbbiakban ugyanis az uralkodó bukásával együtt az 1918 előtt választott törvényhozó szervek is kénytelenek voltak

6 Az osztrák szakirodalom az 1918 őszi forradalomtól az 1920-as alkotmány hatálybalépéséig az új osztrák államalakulatra a „Republik Deutschösterreich” (Németosztrák Köztársaság), vagy rövidítve „Deutschösterreich” (Németausztria) elnevezést használta, amelyet én is követek. Valójában azonban Ausztria ezt a nevet csak a saint-germaini békeszerződés 1919 őszi megkötéséig viselte, amely a jövőre vonatkozóan a „német” megjelölés elhagyásával az „Osztrák Köztársaság”, illetőleg az „Ausztria” elnevezés használatára kötelezte. [Ld. 32.§]

működésüket beszüntetni. Ausztriából szintén távozott az uralkodó, de az 1911-ben választott⁷ Birodalmi Tanács nem szüntette be működését.⁸ A német képviselőket tömörítő pártok ugyanis – még az uralkodó távozása előtt, 1918. október 10-én – elhatározták, hogy nemzetgyűlést fognak létrehozni.⁹ Ez természetesen csak ideiglenes nemzetgyűlés lehetett, az új alkotmányt Ausztriában is egy külön erre a célra választott Alkotmányozó Nemzetgyűlés fogadta el. Azonban így már annak összeülése előtt volt egy népképviselői szerv által kibocsátott ideiglenes alkotmány.¹⁰

Hat nappal a nemzetgyűléssé történő átalakulásról hozott döntés után (október 16-án) a császár közismert manifesztumában kísérletet tett a birodalom szövetségi állammá történő átalakítására, amelynek a német lakta területek egy tagállamát képezték volna.¹¹ Az ideiglenes nemzetgyűlés 21-én tartotta alakuló ülését.¹² Ez elvileg a császári elhatározásban megjelölt egyik tagállam törvényhozása is lehetett volna, de az összegyűlt képviselők – az előzetes elhatározásnak megfelelően – nemzetgyűléssé nyilvánították magukat. Megalakulását követően a nemzetgyűlés azonnal Ausztria közjogi státuszának rendezését vette napirendre. A kilenc nap múlva megtartott második ülésükön¹³ *az államhatalom alapintézményeiről szóló 1918. október 30-i határozatukkal megalapították¹⁴ az új*

7 A háborúra miatt a törvényhozás megbízatási idejének lejártakor nem írtak ki új választásokat, hanem – Magyarországhoz hasonlóan [ld. 1915:IV. tc.] – egy törvénnyel meghosszabbították annak mandátumát. [Gesetz vom 16. Juli 1917, betreffend die Verlängerung der Wahlperiode der Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrates. [RGBl (österr.) 1917/300]].

8 OWERDIEST i. m. 77.; Ausztriában 1907-ben bevezették az általános és egyenlő férfi választójogot, amely a korabeli Európában az egyik legszélesebb körű választójog volt. Ez adhatott okot arra, hogy az 1911-ben választott Birodalmi Tanácsot a forradalmi átalakulás idején is legitim szervnek tekintették, sőt ő maga volt az átalakulás egyik motorja.

9 SCHEFBECK i. m. 56.; MERKL (1919/1920) i. m. 1.; Az ideiglenes nemzetgyűlés 208 képviselőből állt (65 keresztényszocialista, 37 szociáldemokrata, illetőleg 106 német nemzeti, illetőleg liberális) [GOLDINGER i. m. 23.]; IJJAS (1986b) i. m. 169.

10 Németországban ideiglenes alkotmányt csak az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tudott elfogadni [SZABÓ (2002) i. m. 166–167.], mivel a monarchia bukása után csak forradalmi szervek működtek. [Ld. 5.§]

11 KELSEN (1970) i. m. 75–76.; KELSEN (1920) i. m. 246.; HELBLING i. m. 401.; ADAMOVICH (1927) i. m. 19.; BRAUNEDER (1995) i. m. 47.; BERCHTOLD i. m. 6–9.

12 IJJAS (1986a) i. m. 10.; KELSEN (1920) i. m. 247; BRAUNEDER (1994a) i. m. 153.

13 BRAUNEDER (1994a) i. m. 153.

14 Volt olyan álláspont is, amely szerint az új osztrák állam tényleges megalapítása

osztrák államot,¹⁵ amely Ausztria nemzetközi jogi jogállása tekintetében is fontos döntés volt.¹⁶

5.§ Forradalmak a vesztes államokban (Németország, Magyarország és Ausztria). A forradalmakat közvetlenül követő időszakokat mindig ideiglenes államberendezkedés jellemezte. A megdöntött államhatalom szervei nem tudtak tovább működni, s helyükre forradalmi szervek léptek. Ha az első világháború után a régió vesztes államaiban (Németország, Magyarország, Ausztria) lezajlott eseményeket megvizsgáljuk, sok hasonló vonást találhatunk, de bizonyos eltérések is mutatkoztak. Az új alkotmány elfogadása akár egy vagy két évet is igénybe vehetett, a régi államműködési mechanizmust azonban már erre az átmeneti időre sem tartották fenn. Németországban, amíg az Alkotmányozó Nemzetgyűlés nem ült össze, kizárólag forradalmi szervek gyakorolták az államhatalmat, ekkor a törvényhozó és végrehajtó hatalom nem is volt szétválasztva.¹⁷ Ez az időszak Magyarországon is hasonló volt,¹⁸ amelyet tekinthetünk forradalmat követő államszervezeti változások első periódusának. Viszszatérve Németországra, a weimari alkotmányozó nemzetgyűlés működésének kezdetén – az új alkotmány elfogadásáig terjedő hatállyal – egy ideiglenes alaptörvényt léptett életbe,¹⁹ amely a forradalom által előidézett államszervezeti változások második szakasza volt. Az alkotmányozó nemzetgyűlés választására Magyarországon is megtették az előkészületeket,²⁰ de a március 21-én lezajlott események miatt (a Tanácsköztársaság

csak az államforma meghatározásával [ld. 7.§] történt meg. Ez azonban nem tűnik túl megalapozottnak, s kisebbségi vélemény is maradt. [IJAS (1986a) i. m. 15–17.]

15 Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. [StGBI 1918/I]; BERCHTOLD i. m. 19–22.; BALTL—KOCHER i. m. 246.; KELSEN (1970) i. m. 78.; KELSEN (1920) i. m. 247.; BRAUNEDER (1994a) i. m. 153–156.; BRAUNEDER (1995) i. m. 47–48.; OWERDIECK i. m. 76.; MEZEY—SZENTE i. m. 403.

16 VEROSTA (1968) i. m. 61.

17 A Népmegbízottak Tanácsa a végrehajtó hatalom legfőbb birtokosa volt, de törvényhozó hatalom hiányában például a nemzetgyűlési választójog szabályait is ő bocsátotta ki, s több halaszthatatlan törvényhozási funkciót ellátott. [SZABÓ (2002) i. m. 163–164.]

18 Az 1918. november 16-án kibocsátott ún. Néphatározat szerint a néptörvények útján a törvényhozó hatalmat is a népkormány gyakorolta.

19 SZABÓ (2002) i. m. 166–167.

20 A népkormány mind a választójogról [1918:I. néptörvény], mind a választási eljárásról [1919:XXV. néptörvény] szóló törvényeket megalkotta, s a választá-

kikiáltása), a nemzetgyűlési választásokat már nem tudták lebonyolítani. Németországban a forradalom által előidézett államszervezeti változások harmadik fázisát az új alkotmány 1919. augusztusi hatályba léptetése jelentette. A Tanácsköztársaság bukása után Magyarországon is tartottak nemzetgyűlési választásokat, de itt az új törvényhozás egy köztársasági alkotmány helyett a királyság restaurációja mellett döntött.

Ausztriában is ehhez hasonló folyamatok zajlottak le, azonban egy jelentős eltérésre fel kell hívni a figyelmet. A változások első periódusa, a tisztán forradalmi szervek által gyakorolt államhatalom itt elmaradt. Nemrég volt szó róla [ld. 4.§], hogy Ausztriában a régi Birodalmi Tanács német képviselőiből egy nemzetgyűlés alakult, így az önálló törvényhozó hatalom működése a forradalom idején egy pillanatra sem szakadt meg.²¹ Ennek következménye, hogy a Németországban és Magyarországon említett első szakasz, a törvényhozást és a végrehajtást együttesen gyakorló forradalmi szervek sem alakultak ki. A régi Birodalmi Tanácsból alakult nemzetgyűlés gyakorolta a törvényhozó hatalmat, s ha a törvényhozó hatalom működik, akkor megfelelő törvények kibocsátásával a végrehajtó hatalom gyakorlása is rendezhető. Ausztriában tehát 1918 őszén rögtön a Németországban második fejlődési periódusként említett szakasz, az ideiglenes alkotmány időszaka következett. S ezt követte – 1920 őszén – a Németországban harmadikként említett periódus, az új alkotmány hatálybaléptetése.

6.§ Az ideiglenes államhatalom kiépítésének szakaszai. Német-Ausztria kialakulása tehát az 1918. október 30-i határozat²² [ld. 4.§] elfogadásával kezdődött, s az 1920 októberében kihirdetett alkotmánnyal²³ zárult le. Ekkorra Ausztria aláírta az első világháborút lezáró békeszerződést [ld. 23–36.§§], amivel stabilizálódott nemzetközi jogi státusza, s megfelelő előkészületek után a véglegesnek tekintett alkotmányt is elfogadták. Az Osztrák Köztársaság kialakulásának folyamata így az 1918 és 1920 októbere között eltelt két esztendőre tehető, amelynek *fejlődése négy főbb sza-*

sok dátumát is meghatározta.

21 SCHEFBECK i. m. 56.; MERKL (1919/1920) i. m. 1.

22 Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. [StGBI 1918/1]

23 Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) [BGBI] 1920/1]

kaszra bontható. Az első lényeges pont az ideiglenes nemzetgyűlésnek már említett 1918. október 30-i határozata, az új államhatalom létrehozásáról,²⁴ a második állomás ennek a törvénynek 1918. december 19-i módosítása, illetőleg kiegészítése²⁵ volt. A harmadik lépés az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztása, majd a negyediket a népképviseletről²⁶ és a végrehajtó hatalomról²⁷ hozott 1919. március 14-i törvények jelentették, amely egy új ideiglenes alkotmánynak tekinthető. Ez volt hatályban 1920 őszéig, az új alkotmány hatálybaléptetéséig, amely egyben az ideiglenes állapot lezárását is jelentette.

II. Az alkotmányos alapkérdések

7.§ Az államforma meghatározása. Az új állam megalakításáról szóló 1918. október 30-i határozat²⁸ [ld. 4.§] az államformát nem érintette. A szociáldemokraták a köztársaság mellett törtek lándzsát, de ezt nem támogatta minden politikai erő.²⁹ Az események viszont felgyorsultak, Károly császár egyre kevésbé volt már ura a politikai helyzetnek, s november 11-én kibocsátott kiáltványában elismerte Német-Ausztria szabad döntését jövőbeni államformáját illetően.³⁰ Ezzel párhuzamosan a döntés is formálódni kezdett, s másnap hitelesítést nyert az államformáról szóló törvény,³¹ amellyel *Német-Ausztria köztársasággá vált.*³²

24 Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. (*StGBI* 1918/1)

25 Gesetz vom 19. Dezember 1918, womit einige Bestimmungen des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt vom 30. Oktober 1918, St.G.Bl. Nr. 1., abgeändert oder ergänzt werden. (*StGBI.* 1918/139)

26 Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung (*StGBI.* 1919/179)

27 Gesetz vom 14. März 1919 über die Staatsregierung (*StGBI.* 1919/180)

28 Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. [*StGBI* 1918/1]

29 LEHNER i. m. 262.

30 HELLBLING i. m. 402.; BALTL–KOCHER i. m. 247.

31 Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich [*StGBI* 1918/5]

32 BRAUNEDER (2001a) i. m. 187–188.; LEHNER i. m. 259.; GOLDINGER i. m. 27.

Meg kell azonban említeni, hogy a köztársasági államforma bevezetéséhez sohasem kívánják meg az uralkodó beleegyezését. Egy monarchikus állam ugyanis – a saját alkotmánya szerint érvényes módon – vagy egyáltalán nem tud köztársasággá átalakulni, vagy az uralkodó egyetértése kell hozzá. A régi osztrák alkotmányos szabályok szerint az államforma megváltoztatására csak a Birodalmi Tanács császár által szentesített határozatával kerülhetett sor,³³ az említett császári nyilatkozat azonban nem ilyen volt. A régi alkotmány a trónfosztásnak semmilyen módozatát nem ismerte el,³⁴ márpedig az államforma említett megváltoztatásának ez volt a jogkövetkezménye. A meghatározó álláspont szerint *az ideiglenes nemzetgyűlés létrejöttével a régi Ausztriával megszakadt a kontinuitás* [ld. 8.§], az új államnak pedig önálló joga volt államformájának meghatározása.³⁵ Elfogadott állásponttá vált, hogy Ausztria államformája – annak külön deklarálása nélkül – már az állam megalapításáról szóló október 30-i határozattal köztársasággá vált.³⁶ Így a császári nyilatkozatnak sokkal inkább politikai, mintsem alkotmányjogi jelentőséget tulajdonítottak, segített elkerülni a republikánusok és a monarchisták közötti konfliktus elmérgesedését.

8.§ Az állam diszkontinuitásának problémája. Az 1918 őszi forradalmat követően központi kérdéssé vált az új Német-Ausztria és a korábbi Osztrák Császárság közötti közjogi kapcsolat. Vajon jogutódlás áll-e fenn, vagy nem?³⁷ Ennek jelentősége volt a háborús jóvátétel, a felvett hadikölcsönök visszafizetése tekintetében, amely Ausztria jövőbeni helyzetét alapvetően befolyásolta.³⁸ Az előbb pedig már az államforma kapcsán is említettem jelentőségét. [Ld. 7.§] Az osztrák közjogban az a meghatározó vélemény alakult ki, hogy *Német-Ausztria egy új állam, amely nem jogutódja az 1918 előtti államnak*.³⁹ Ennek alátámasztására alkotmányjogi és nemzetközi jogi érveket is felhoztak.⁴⁰

33 Kelsen (1970) i. m. 79.

34 Kelsen (1970) i. m. 78.

35 Kelsen (1970) i. m. 79.

36 Kelsen (1970) i. m. 79.; Verosta (1968) i. m. 64.; Scheffbeck i. m. 65.; Brauneder (2001a) i. m. 191.; Lehner i. m. 260–261.

37 IJAS (1986a) i. m. 18–19.

38 Lehner i. m. 260.

39 Wittmayer (1919/1920) i. m. 62.; IJAS (1986a) i. m. 20.; Brauneder (2001a) i. m. 189–190.

40 Lehner i. m. 260.

Az alkotmányjogi érvelés a forradalmi eseményekre hivatkozott, amely megszakította a két állam közötti kapcsolatot. Az államutódlás azonban nemcsak belső alkotmányjogi kérdés, hanem elsősorban nemzetközi jogi probléma, amelytől nem lehet elválasztani. Márpedig *a nemzetközi jog szerint a belpolitikai változások az állam kontinuitását nem érintik*.⁴¹ A probléma megítélésében pedig meghatározó jelentőségű, hogy az államutódlás kérdésében nem dönthet az érintett állam egyedül, azt a többi államnak is el kell fogadnia. Egy adott állam jogutód nélküli megszűnése ugyanis más államok irányában fennálló jogokat és kötelezettségeket is érinthet. Ha a megszűnt államnak valamilyen követelése volt, amelyet a jogutódlás elutasításával egy másik állammal szemben nem akar érvényesíteni, különösebb nemzetközi jogi problémát nem jelentkezik. Ha azonban *a jogutódlás elutasítása kötelezettségek alóli mentesülést von maga után*, akkor az érintett állam egyoldalú döntésével igen könnyen ki tudná magát vonni ezek teljesítése alól. Ausztria esetében a jogutódlás kérdéséről nyilvánvalóan az első világháborút lezáró békeszerződésnek kellett döntenie. S megállapíthatjuk: arra igen kevés esélye volt, hogy egy a nemzetközi jog által sem elfogadott érveléssel ismertesse el az Osztrák Császárság jogutód nélküli megszűnését.

A második, közvetlenül a nemzetközi jog köréből vett osztrák érvelés azonban már lényegesen megalapozottabb volt. Ennek lényege, hogy a régi Ausztria egy dinasztikus állam volt, amely a dinasztia távozásával önmagát szüntette meg. *Területén 1918-ban nemzetállamok alakultak, amelyek közül egy sem áll kontinuitásban a régi állammal*.⁴² Ez az érvelés összefüggésbe hozható a nemzetközi jog körében ismert fogalommal, *az állam szétesésével*. A szétesés (divisio) annyit jelentett, hogy egy államnak megszűnik a belső összetartó ereje, vagy idegen hatalmak részére osztják fel,⁴³ amelynek következtében az adott állam jogutód nélkül szűnik meg. Ez az érvelés Ausztria esetében nem is volt teljesen megalapozatlan, hiszen az Osztrák Császárság 1918-as felbomlásában mutatkoztak a belső összetartó erő megszűnésének az elemei. Ausztria ugyanis 1918 előtt valóban nem volt nemzetállam, már korábban is említettem [ld. 3.§], hogy az összetartó erőt nem az azonos etnikumhoz való tartozás, hanem az uralkodó dinasztia jelentette. Ennek távozása után semmilyen

41 *Nemzetközi közjog* i. m. 261.

42 MERKL (1919) i. m. 4.; LEHNER i. m. 260.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 190.

43 SZÁSZY i. m. 28–29.

összetartó erő nem maradt, egyetlen régi koronataromány sem ellenezte a többi önállósodását. Az Osztrák Császárság német ajkú területein létrejövő állam nem is tartotta feltétlenül szükségesnek az Ausztria elnevezés fenntartását. Úgy gondolták, hogy Ausztria a Habsburg korona alatt egyesített területek elnevezése volt, *az ennek felbomlásakor kialakuló nemzetállamok között nincs különbség*. Az Ausztria elnevezést ugyanúgy nem köteles tovább vinni a német etnikum által létrehozott nemzetállam, mint például a cseh, vagy más nációk által létrehozott nemzetállamok. Az új állam 1918. októberi megalakításakor⁴⁴ [ld. 4.§] számos – az Ausztria nevet nem is tartalmazó – variáció merült fel elnevezésére,⁴⁵ de végül a Német-Ausztria mellett döntöttek.⁴⁶ Ennek jelentését úgy értelmezhetjük, hogy a régi Ausztria német ajkú területei. A név kiválasztását nyilvánvalóan befolyásolta a Németországhoz történő csatlakozás szándéka is [ld. 11, 44–63.§§], amelyet viszont a saint-germaini békeszerződés megtiltott, vagyis egészen pontosan a Népszövetség Tanácsának jóváhagyásához kötött.⁴⁷ [Ld. 31.§]

A külső elismerése azonban ezen második érvrendszer esetében sem volt mellőzhető. Megfelelő nemzetközi jogi érvelés ugyanis a jogutódlás fennállta mellett is volt, mégpedig a területátengedés (*cessio*).⁴⁸ Elképzelhető volt olyan okfejtés is, amely szerint az Osztrák Császárság republikánus államformát vett fel, amelytől jelentős területeket elcsatolnak, s a megmaradt területeken egzisztáló Német-Ausztria így annak jogutódja.

Mint említettem, a szétesés (*divízió*) is megalapozott érvelés volt az új Ausztria részéről, de ebben a kérdésben is *a békeszerződésnek kellett döntenie*. Mint a későbbiekben látni fogjuk, *ez nem tette magáévá az osztrák érvelést*, Német-Ausztriát az Osztrák Császárság jogutódának

44 Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. [*StGBI* 1918/1]

45 Felnémetország (Hochdeutschland), Dunagermánia (Donaugermanien); Német Alpok Államok (Deutsche Alpenländer); Norikumi Köztársaság (Norische Republik) stb. [LEHNER i. m. 267.]

46 Ha netán a német ajkú területek más nevet választanak, akkor az egykori Osztrák Császárság territóriumán létrejövő államok egyike sem vitte volna tovább az „Ausztria” elnevezést.

47 Saint-germaini békeszerződés 88. cikkely; Kelsen (1970) i. m. 147.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 266.; VEROSTA (1968) i. m. 66.

48 SZÁSZY i. m. 26–27.

tekintette.⁴⁹ [Ld. 25.§] Ennek egy újabb érdekes következménye volt: *a két világháború közötti Ausztriában szétvált a jogutódlás nemzetközi jogi és belső alkotmányjogi értelmezése*. Ausztria a békeszerződésben előírt pontokon elismerte a jogutódlást, de azon túl a belső viszonyaiban továbbra sem tekintette magát jogutódnak.

A békeszerződésnek a jogutódlást kimondó rendelkezése kapcsán azonban a személyes megérzésem, hogy az egy determináció következménye volt. Az osztrák érvelés kellően megalapozott volt, ami megakasztotta az érvényesülését, az a belőle eredő jogkövetkezmény. Ha Német-Ausztria sem jogutódja a régi Ausztriának, akkor az Osztrák-Magyar Monarchiából egyedül Magyarország marad meg vesztes államnak. Az Osztrák Császárság, mint a Monarchia másik alkotóelme, eltűnik a térképről, onnan senki sem felelős a háborúért. Ezt a győztes hatalmak nem engedték meg. Pedig *Csehszlovákia győztes volta is csak egy fikció, hiszen teljes területével és lakosságával a központi hatalmak oldalán vett részt a háborúban. Ha a háború kirobbantásáért felelősöket keresünk az nem a régi Ausztria német ajkú lakossága volt, hanem a birodalmat kormányzó dinasztia*. Az Osztrák Császárság egyes nációit nem terhelte több, vagy kevesebb felelősség. Ha azonban valamelyik utódállamot a vesztesek közé kellett sorolni, akkor ezek közül nyilvánvalóan Német-Ausztria volt a legkézenfekvőbb. Ha az osztrák érvelés nem egy háborút lezáró békeszerződésnél, a győztesek és vesztesek besorolása kapcsán merül fel, vagy általában nem valamilyen kötelezettség alóli mentesülést vont maga után, minden valószínűség szerint elfogadható lett volna.

9.§ Az államszervezet diszkontinuitása, az 1918 előtti jogrendszer recepciója. Az állam diszkontinuitására vonatkozó osztrák álláspontból⁵⁰ [ld. 8.§] következett a régi államszervezet hasonló megítélése. 1918 őszén egy új állam jött létre, amelynek új államszervezetet kellett kiépítenie. Ezzel összhangban a korábbi kormányzati szerveket is megszűntnek tekintették, amelyekkel az új közigazgatás semmilyen jogutódlási viszonyban nem állt.⁵¹

49 HELBLING i. m. 426.; LEHNER i. m. 261.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 190.; KELSEN (1970) i. m. 147.

50 WITTMAYER (1919/1920) i. m. 62.; IJJAS (1986a) i. m. 20.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 189–190.; LEHNER i. m. 260–261.

51 Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich [StGBI 1918/5] 4.§; BRAUNEDER (2001a) i. m. 190.; Mindeh-

A kontinuitás tagadása azonban nem jelenthetett meg a jogrend kérdésében.⁵² Az új osztrák állam ugyanis semmilyen joganyaggal nem rendelkezett, így nem tudta nélkülözni a korábbi jogrend átvételét. *A régi jogszabályok – amennyiben azok nem ütköztek az ideiglenes nemzetgyűlés által alkotott normákkal – további intézkedésig hatályban maradtak.*⁵³ Az Osztrák Köztársaság két világháború közötti alkotmánytörténetében ez a kapcsolat az 1918 előtti jogrenddel hosszabb távon fennmaradt. A zavaros politikai viszonyok között ugyanis sok alkalommal egy, az első világháború alatt kibocsátott felhatalmazási törvényre támaszkodtak.⁵⁴ [Ld. 223.§] 1934-ben – bár alkotmányos szempontból erősen vitatható módon, de részben erre alapozva – új alkotmányt is bevezettek. [Ld. 227.§] Az utódlási viszony hiánya azonban nem kötelezi az új államot az előző állam jogrendszerének megszüntetésére. Ezzel a lépésével tehát *az új osztrák állam nem került ellentmondásba az államutódlást tagadó álláspontjával.*⁵⁵ [Ld. 8.§]

10.§ Az államterület megállapítása. Azzal, hogy a dinasztia hatalmát veszítette, s az Osztrák Császárságot lakó etnikumok közül egy sem akarta a régi államot egyben tartani, a régi állam felbomlása belső konfliktusok nélkül megtörtént. Az 1918 őszen létrejövő ideiglenes nemzetgyűlés semmilyen kifogást nem emelt az ellen, hogy a birodalom egykori területén élő csehek, vagy lengyelek stb. önálló államot alapítsanak. *Nem volt azonban ilyen egyetértés abban, hogy az államhatárokat pontosan hol húzzák meg.* Az új osztrák állam elképzelése az volt, hogy ezeket alapve-

hez hozzá kell fűzni, a gyakorlatban többször előfordult, hogy Német-Ausztria új minisztériumai helyileg is a régi császári minisztériumok épületeiben működtek, s jórészt a hivatali apparátust is átvették. [BRAUNEDER (2001a) i. m. 190.] Mindez azonban nem zavarja meg a közjogi értelmezést, amely szerint ezek egy új állam, új közigazgatási szervei voltak.

52 MERKL (1919) i. m. 5–7.; LEHNER i. m. 261.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 190–191.; Egy új jogrendszer kiépítése végrehajthatatlan feladat lett volna. [WITTMAYER (1919/1920) i. m. 62.]

53 Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die Grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. [StGBI. 1918/1] 16.§

54 Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGI 1917/307]

55 BRAUNEDER (2001a) i. m. 190–191.

tően *etnikai szempontok* alapján kell megállapítani, vagyis Német-Ausztria államterületét a németek lakta vidékek fogják alkotni.⁵⁶ Ez azonban több akadályba is ütközött.

Az egyik probléma az volt, hogy *a régi koronatarományok határai és az etnikai határok nem estek egybe*. A legkritikusabb Német-Ausztria és az újonnan létrejövő Csehszlovákia határainak megállapítása volt, Csehországban és Morvaországban ugyanis több millió német lakott. Hasonló problémák fordultak elő az új délszláv állammal és az Olaszországgal megállapítandó államhatár kapcsán is, ahol szintén igényt tartottak német lakta területekre is. A külső igényeken túl azonban *a belső szeparatizmus is gondot jelentett*. 1919 májusában Vorarlbergben népszavazást tartottak, ahol a választók 81%-a támogatta a Svájchoz történő csatlakozásról szóló tárgyalások megkezdését.⁵⁷ Ezt azonban az osztrák kormányon kívül Németország és az antant is ellenezte. Svájc részéről sem volt fenntartás nélküli fogadókészség, hiszen ez a kialakult etnikai, vallási egyensúlyt felboríthatta volna.⁵⁸ Ugyanezen időben a tiroli nemzeti tanácsban is egy függetlenségi nyilatkozatot terjesztettek elő.⁵⁹

56 STOLZ i. m. 48.

57 KEREKES i. m. 110–111.; LEHNER i. m. 264.; A folyamatot indukálhatta a Vorarlberg és Svájc között fekvő Lichtenstein helyzete is, aki az első világháború végéig – önálló államként – vám- és valutaunióban állt Ausztriával. Az Osztrák Császárság felbomlásakor azonban – állami önállóságát továbbra is fenntartva – ugyanezen uniót Svájccal alakította ki.

58 LEHNER i. m. 264–265.

59 LEHNER i. m. 265.; Az Osztrák Császárság németek lakta koronatarományai között Tirol helyzete bizonyos értelemben speciális volt. A Németországhoz történő csatlakozás („Anschluss”) kapcsán is felmerült, hogy az Osztrák Köztársaságnak egy tagállamként célszerű-e belépni Németországba, vagy minden osztrák tagállam Németország külön-külön tagállama legyen. [ld. 50.§] Több más érv és ellenérv mellet a tagállamonkénti csatlakozásnak az egyik lényeges akadálya az volt, hogy a koronatarományoknak nem volt önálló nemzeti identitásuk. Míg Németországot egy évszázaddal korábban szinte önálló államok alkották, addig az osztrák tagállamok ilyen státusszal soha nem bírtak. Ez alól az egyetlen kivétel Tirol volt, ahol a történelmi fejlődés során kialakult a német tagállamokhoz hasonló nemzeti identitás, s így ebből a szempontból egyedül alkalmas lett volna az önálló tagállamként történő csatlakozásra. [KELSEN (1927a) i. m. 334.] Így nem véletlen, hogy éppen Tirol volt az egyetlen régi koronataromány, ahol felvetődött az önállósodás lehetősége is. A függetlenségi törekvések megjelenése után azonban alig négy hónappal aláírták a Saint-germaini békeszerződést, amely Tirol önállóvá válásának lehetőségét nem ismerte el, s ezzel a függetlenségi törekvések végére is pont került. [LEHNER i. m. 265.]

Ebben a környezetben kellett Német-Ausztriának saját államterületét megállapítania. Az nyilvánvaló volt, hogy ezt nemzetközi jogilag is elismert módon a világháborút lezáró békeszerződés fogja meghatározni, azonban az államterületet addig is meg kellett valamilyen módon határozni.⁶⁰ A béketárgyalásokra is elő kellett állni egy igénnyel, hogy a volt Osztrák Császárság mely területeit szeretnék maguknak megtartani. Német-Ausztria így államterületének megállapításáról már 1918 novemberében törvényt alkotott, amely szerint: „Német-Ausztria Köztársaság területét – a korábban a Birodalmi Tanácsban képviselt királyságokból és országokból – a németek által lakott területek alkotják.”⁶¹ A törvény ezt követően pontosan fel is sorolta azon területeket, amelyek ebbe a körbe tartoztak. Közük többek között megtalálhatjuk a Cseh és Morvaország németek lakta területeit is.⁶² Északon az elv teljesen világos volt, nem a régi koronatartományok politikai határait kell figyelembe venni, hanem az etnikai határokat. Délen azonban más helyzet volt, a megállapított ál-

60 Németországban, vagy Magyarországon ilyen jellegű döntés nem volt szükséges. Az uralkodó dinasztiák bukása után alakult új kormányok ugyanis államazonosságot feltételeztek a korábbi állammal, vagyis joghatóságukat ugyanazon területekre tartották fenn, mint a korábbi kormányok. Az más kérdés, hogy a katonai megszállások miatt tényleges joghatóságukat nem tudták mindenhol gyakorolni, de ezt csak ideiglenes állapotnak tekintették. A béketárgyalásokon is – bár nem túl sok eredménnyel – azt az álláspontot képviselték, hogy teljes régi államterületre igényt tartanak. Német-Ausztria azonban semmilyen jogutódlási kapcsolatot nem ismert el az egykori Osztrák Császársággal, így nyilvánvalóan annak teljes államterületére sem tartott igényt. Ezért kellett külön törvényt alkotnia államterületének megállapításáról.

61 Gesetz vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich. 1.§ (1) bekezdés.

62 Német-Ausztria területe kiterjedt a Szudéta-vidékre, Német-Délbohémia (a korábbi Cseh Királyság déli része), ezen kívül a szintén cseh-morva területeken fekvő Brünn, Iglau és Olmütz is hozzá tartozott volna. [Gesetz vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich. 1.§ (2) bekezdés] Némi problémát jelentett viszont az, hogy ezek nem voltak teljesen egybefüggő területek, voltak olyan városok (pl. Brünn, vagy Olmütz), amelyek szinte kizárólag német lakossággal bírtak, de a környékük már nem. A két egykori koronatartomány (Cseh Királyság; Morva Örgrófság) német lakosságának jó része azonban egybefüggő területeken lakott, így nagy többségüknek Német-Ausztriába történő integrálása nem okozott volna megoldhatatlan problémát. Mindemellett az egykori Osztrák Császárságon kívüli területekre vonatkozó igényt is megfogalmaztak, amely nevesítve Magyarországot érintette.

lamhatárok Tirolban, vagy Karintiában többségében nem németek által lakott területeket is magukba foglalt.⁶³

A megjelölt területek teljes egészére azonban nem sikerült Német-Ausztria közigazgatását kiterjeszteni. Északon cseh, délen pedig szlovén és olasz csapatok szálltak meg egyes területeket.⁶⁴ Így érkezett el a saint-germaini békeszerződés aláírása, amely *jelentős német lakta területeket szakított el Német-Ausziától*, ezt azonban a békeszerződés kapcsán fogjuk megtárgyalni. [Ld. 27.§]

11.§ A Német Birodalomhoz fűződő viszony. Annak következményeként, hogy Ausztria is nemzetállammá alakult, azonnal felvetődött, hogy önálló államként élje további életét, vagy csatlakozzon az egységes Németországhoz. A csatlakozásnak („Anschluss”) széles támogató táborra volt, így az rögtön az alkotmányozási folyamatot is meghatározta. A győztes hatalmak ellenállása miatt azonban ez nem valósulhatott meg,⁶⁵ *Ausziának a saint-germaini békeszerződésben kötelezettséget kellett vállalnia állami önállóságának fenntartására*⁶⁶ [ld. 31.§], amelyeket az ún. genfi egyezményekkel is megerősítettek.⁶⁷ [Ld. 38.§]. Az „Anschluss” problémája azonban az első világháború utáni osztrák közjognak egyik központi kérdése maradt, amelyet Ausztria nemzetközi jogi viszonyainak keretében részletesen is megtárgyalunk. [Ld. 44-63.§§]

12.§ Unitárius vagy szövetségi állam (a közvetlen történeti előzmények). Német-Ausziának döntenie kellett arról is, hogy a jövőben milyen államszervezeti modell szerint óhajt működni. Unitárius állam (egységállam), illetőleg decentralizált egységállam [ld. 14.§] lesz-e, vagy szövetségi állammá alakul.⁶⁸

63 LEHNER i. m. 263.

64 A Szudéta-vidékre és Német-Délbohémiába (a korábbi Cseh Királyság déli része) cseh, Karintia és Tirol egyes részeibe pedig délszláv, illetőleg olasz csapatok vonultak be. Dél-Tirol helyzete már azért sem volt tartható, mert annak olasz megszállását még az Osztrák Császárság kénytelen volt elismerni az 1918. november 3-án aláírt fegyverszünetben. [LEHNER i. m. 264.]

65 MEZEY-SZENTE i. m. 403.

66 Saint-germaini békeszerződés 88. cikkely; Kelsen (1970) i. m. 147.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 266.; VEROSTA (1968) i. m. 66.

67 VEROSTA (1968) i. m. 88.; BERCHTOLD i. m. 350–351.; Kelsen (1970) i. m. 223.; LEHNER i. m. 282.; Kelsen (1923/1924) i. m. 126.

68 IJJAS (1986a) i. m. 21–22.

Az egykori Osztrák Császárság államszervezete mutatott szövetségi állami jellemzőket, hiszen a koronatartományokban voltak országgyűlések (Landtag), amelyek hoztak saját törvényeket, s volt bizonyos autonómiával bíró közigazgatásuk (Landesverwaltung) is.⁶⁹ Ugyanakkor példaként véve a korabeli Németországot, mint egy monarchikus keretek között szerveződő szövetségi államot, *az osztrák államberendezkedésből több fontos szövetségi állami elem hiányzott*. A koronatartományoknak nem volt önálló uralkodójuk, hanem mindegyiknek az élén a császár állt.⁷⁰ Ebből következően az ott született törvények nem voltak teljesen autonóm jogforrások, hiszen az államfő általi szentesítésük a császár jogköre volt.⁷¹ Mivel az alkotmányos monarchiákban a végrehajtó hatalom élén szintén az államfő állt, így a koronatartományok elkülönült közigazgatására is volt központi befolyás.

A szövetségi államok jellemzői közül *hiányzott az alkotmányozási autonómia is*. Ebben az államtípusban ugyanis minden tagállam maga fogadja el alkotmányát, Ausztriában azonban a koronatartományok működését is központi jogforrások határozták meg. Azokat nem is alkotmánynak, hanem tartományi rendtartásnak (Landesordnung) nevezték.⁷² Ausztria inkább volt egy decentralizált egységállam, mint szövetségi állam. Emiatt az osztrák „Land” ebben az időben inkább csak tartománynak nevezhető, mint tagállamnak. [Ld. 2.§]

Az 1918 előtti osztrák államszervezetből a szövetségi jellemzők további hiányosságát mutatta, hogy *a központi parlamentnek nem volt tagállami kamarája*. A törvényhozás ugyan két házból állt, de a népképviselői kamara mellett egy Főrendiház működött, amelynek semmi köze sincs a szövetségi államberendezkedéshez.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a régi Ausztriában a szövetségi államműködésnek voltak bizonyos nyomai, de annak több tartalmi jel-

69 BRAUNEDER (2001a) i. m. 177.

70 Ebből eredt, hogy a Habsburgoknak olyan sok uralkodói címük volt: Csehország királya, Dalmácia királya, Salzburg nagyhercege stb.

71 LEHNER i. m. 238.; Érdemes megemlíteni, hogy Németországban a tagállami törvényeket az adott tagállam uralkodója szentesítette.

72 Az 1867-es közjogi rendezés a tartományi rendtartásokat nem érintette, hatályban tartották az 1861-es szabályozást. Ezek a Februári Pátens mellékleteként jelentek meg, amely így a birodalmi képviselőtről szóló törvény mellett 15 tartományi rendtartásból és 15 tartományi választójogi rendtartásból állt. [LEHNER i. m. 211.]

lemzője hiányzott. Német-Ausziát, a kontinuitás tagadása miatt⁷³ [ld. 8.§] ez közjogilag amúgy sem kötötte volna, de így még a történelmi hagyományokat sem borította volna fel, ha az új államot unitárius állammá, vagy decentralizált egységállammá szervezik. Ugyanakkor az is járható út volt, hogy a régi koronatarományok autonómiáját megerősítik, s Német-Ausztria igazi szövetségi állammá válik. A döntés tehát szabad volt.

Az államhatalom alapintézményeiről szóló *1918. október 30-i határozat*⁷⁴ [ld. 4.§] *a tagállami kompetenciákról nem rendelkezett, a törvényhozó hatalom egyedüli birtokosává az ideiglenes nemzetgyűlést nyilvánította*,⁷⁵ s nem sokkal később az 1918 előtti tartományi gyűléseket meg is szüntették,⁷⁶ amelynek következménye volt a központi és a tartományi közigazgatás dualizmusának megszüntetése is.⁷⁷ A cél azonban nem az önkormányzatiság, hanem csak a régi államhatalom felszámolása volt. Néhány nappal később ugyanis megszületett a tartományokat megillető államhatalmi jogosítványokról szóló törvény,⁷⁸ amely az újjászervezett tartományi államhatalmat nagyjából ugyanazon hatáskörökkel ruházta fel, mint amelyek 1867 után megillették őket.⁷⁹ Túlléptek viszont az 1918 előtti helyzeten azzal, hogy *az állam ezen belső egységei megkapták az alkotmányozási autonómiát*, és a központi hatalomtól független közigazgatásuk jött létre. Ez a két elem mindenképpen a szövetségi államberendezkedés felé történő elmozdulást jelentette. *A hatásköröknek a szövetség és a tagállamok közötti megosztásra viszont az utóbbinak a legcsekélyebb befolyása sem volt, ami miatt Német-Ausztria decentralizált egységállam maradt.* Ezek azonban csak ideiglenes megoldások voltak, a végleges rendezés az új alkotmányban történt meg, amelynek kapcsán még visszatérünk a problémakörhöz.

73 WITTMAYER (1919/1920) i. m. 62.; IJJAS (1986a) i. m. 20.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 189–190.

74 Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. [*StGBI* 1918/1]

75 LEHNER i. m. 269.

76 Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich (*StGBI.* 1918/5) 8. cikkely; LEHNER i. m. 269.

77 KELSEN (1919/1920b) i. m. 103.

78 Gesetz vom 14. November 1918, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern (*StGBI* 1918/24)

79 LEHNER i. m. 270.

III. Német-Ausztria államszervezete

13.§ Az államszervezet alapvonalai. Az államszervezet kapcsán a meghatározó probléma a szövetségi vagy unitárius államfelépítés kérdése volt. Ezért is emeltük át ezt a témát az előző fejezetbe. [Ld. 12.§] Itt megbeszéljük, hogy az 1918 előtti viszonyokhoz képest a régi koronatartományok autonómiája növekedett, de szövetségi állammá még nem alakult át. Így az államszervezet felépítését is ezen tagolás szerint kell áttekintenünk. Külön kell szólni a központi és a tartományi államhatalom működéséről, mindkettőt a hatalmi ágak szerint megbontva. Mindezt még ki kell egészíteni a kronológiai változásokkal, hiszen korábban már említettem, hogy az alkotmány elfogadásáig terjedő rövid két esztendő alatt, az ideiglenes államszervezeten belül is voltak jelentősebb módosulások. [Ld. 6.§]

14.§ A szövetségi államberendezkedés jellemvonásai (a szövetségi állam és a decentralizált egységállam elhatárolása). Nemcsak Német-Ausztria kapcsán, hanem a későbbi osztrák alkotmányfejlődés elemzése szempontjából is lényeges probléma, hogy egy államot milyen államszervezeti jellemzők megléte esetén nevezhetünk szövetségi államnak. A közvetlen történelmi előzmények tárgyalásakor már említettem, hogy az Osztrák Császárság nem szövetségi állam, hanem decentralizált egységállam volt. [Ld. 12.§] Fontos, hogy megállapítsunk néhány olyan jellegzetességet, amely alapján a két államszerveződési modell egymástól elválasztható.

Az államok tömörülésének lazább formája az államszövetség, amely egy erősebb központi hatalom kialakítása után válhat szövetségi állammá. A lazább tömörülésben az állami szuverenitásból eredő jogokat a tagállamok birtokolják, a szövetségi államban ez a két egység (szövetségtagállam) között osztottá válik, míg az unitárius államban (egységállamban) kizárólag a központi hatalomhoz tartozik. A tagállamokhoz hasonló állami egységek azonban az unitárius államban is lehetnek. *Az elhatárolási szempont legfontosabb eleme az lesz, hogy ez a belső állami autonómia kizárólag a központi hatalom döntésétől függ-e, vagy a belső állami egységekkel kialakított konszenzustól.* Amennyiben az csak és kizárólag a központi állam által adott autonómia, amelyet bármikor szabadon visszavonhat, akkor decentralizált egységállamról beszélünk. Ha viszont a belső állami egységeknek is van beleszólásuk a központi hatalommal kialakítandó viszonyba, akkor szövetségi államról van szó.

A központi hatalom és a belső állami egységek viszonyát jogtechnikailag csak a központi alaptörvény tartalmazhatja. Így a belső állami egységek befolyása alapvetően attól függ, hogy a központi alkotmány módosításánál milyen jogaik vannak. Az államszövetség és a szövetségi állam közötti különbséget az adja meg, hogy ez kizárólag a tagállamok kompetenciája, vagy a szövetség és a tagállamok konszenzusával módosítható.⁸⁰ A szövetségi állam és a decentralizált egység állam között pedig – mint már említettem – az jelenti a határvonalat, hogy a belső állami egységeknek nincs beleszólásuk a központi alkotmány módosításába.

80 Vagyis az a kérdés, hogy a tagállamoknak a szövetségi alkotmány módosítására milyen befolyásuk van. A legerősebb az, amikor közvetlenül választott szövetségi parlamenti kamara nincs, hanem a tagállamok delegáltjaiból álló törvényhozó testület dönt róla. Ebben az esetben a törvényhozó testületben nem is képviselők foglalnak helyett, azokat sokkal inkább tekinthetjük követeknek, akik kötelesek a delegáló tagállam utasítása szerint szavazni. Ebben a konstrukcióban is különbséget tehetünk aszerint, hogy a szövetségi alkotmány (alapokmány) módosításához a követek egyhangú támogatására van-e szükség, vagy többségi szavazással is mód van rá. Ezek a szövetségi szerveződés gyengébb modelljére, az államszövetségekre jellemzőek.

A következő lépés, hogy szövetségi szinten van közvetlenül választott népképviselői kamara, amely az alkotmánymódosításban is közreműködik. Ez egy olyan államhatalmi szerv, amely már nem függ a tagállamok befolyásától, így attól független szövetségi érdeket tud megtestesíteni. Ebben az esetben az államszövetségből szövetségi állam lehet. Nem biztos, hogy feltétlenül az lesz, de ha nincs önálló szövetségi törvényhozó szerv, akkor az teljesen kizárt. Természetesen – két lehetséges konstrukción keresztül – a tagállamok befolyása is megmarad az alkotmánymódosításra. Itt a két tényező közötti hatalmi súly dönti el, hogy államszövetség, vagy szövetségi állam lesz. A tagállamok közreműködésének két lehetséges módzata a közvetlen ratifikálás, vagy a tagállami kamarán keresztüli részvétel. A közvetlen ratifikálás annyit jelent, hogy a szövetségi törvényhozás általi elfogadás után a tagállamok törvényhozási egyenként szavaznak a megerősítéséről. Ezt a megoldást alkalmazza például az Egyesült Államok alkotmánya. A tagállami kamarán keresztüli közreműködés feltételezi, hogy a kétkamarás törvényhozás egyik házát a lakosság választja, a másikat pedig a tagállamok delegálják, s az alkotmánymódosításnak ezen utóbbi kamarán is keresztül kell mennie. Itt az első kérdés az, hogy a tagállamok utasíthatják-e delegáltjaikat, vagy azok a delegálás után szabad mandátummal bírnak. Az utasítási lehetőség lényegesen növeli a tagállamok befolyását. A második kérdés pedig az, hogy a tagállami kamarának milyen hatásköre van az alkotmánymódosításnál. Egyetértési joga van (abszolút vétójog), vagy csak óvást emelhet (felfüggesztő vétójog), amelyet a népképviselői kamara meghatározott eljárásban visszautasíthat, s így a tagállami kamara ellenére is kihirdethető az alkotmány módosítása. A felfüggesztő vétójog esetén az is fontos, hogy az alsóház, az óvás után következő újabb tárgyaláskor milyen többséggel utasíthatja vissza a második kamara ellenvetését.

Elképzelhető olyan megoldás is, hogy a központi alkotmány módosításánál nem annak egészére vonatkozóan kapnak speciális jogokat, hanem csak a szövetségi államberendezkedést szabályozó passzusokra. Ez államszövetségekre nem, hanem csak a szövetségi államokra jellemző. Egy erősebb centralizációt hordoz magában, de még mindig nem számolja fel a szövetségi berendezkedést, hiszen az továbbra is a szövetség és a tagállamok bizonyos konszenzusán nyugszik.

15.§ A szövetségi államberendezkedés problémája (hiánya) Német-Ausztriában. A törvényhozó hatalom gyakorlása kapcsán hamarosan látni fogjuk, hogy az ideiglenes államszervezet idején, legalábbis annak első periódusában, *a törvények között nem volt olyan hierarchikus különbség.*⁸¹ Az államszervezet felépítését és működését azonban mindig az alkotmány szokta rögzíti, amely a rendes törvényeknél magasabb jogforrási szinten áll. Ha ilyen nincs, akkor *a szövetség és a tagállamok közötti viszonyt is csak egyszerű törvények állapíthatják meg.* A következő kérdés, hogy erre a tagállamoknak milyen befolyásuk volt. Német-Ausztriára vonatkozóan a válasz egyértelműen nemleges, a tagállamoknak semmilyen befolyása nem volt rá. Az ideiglenes államszervezetből ugyanis hiányzott a tagállami kamara, amely ezt a jogot gyakorolhatta volna. Az 1918 októberének végén létrejött ideiglenes nemzetgyűlés mellett [ld. 4.§], a régi Főrendiház nyilvánvalóan nem működhetett tovább, de a helyébe *tagállami kamarát sem szerveztek.* Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés mellé szintén nem állítottak tagállami kamarát. Ennek oka az lehetett, hogy 1918 előtt Ausztria nem volt szövetségi állam, s hogy az lesz-e később vagy nem, arról az Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek kellett döntenie. Németországgal párhuzamba állítva, ott a szövetségi államberendezkedés 1918 előtt is megvolt, s nem fért hozzá kétség, hogy ezt az új alkotmányban is fenn fogják tartani. Ezért már az ideiglenes államszervezet idején is felállítottak egy tagállami kamarát.⁸²

81 Ez is mutatja az alkotmány ideiglenességét, hiszen a demokratikus államokban a jogrendszer hierarchizálása alapkövetelmény.

82 Az ideiglenes birodalmi hatalomról szóló 1919. február 10-i törvény a tagállamok delegáltjaiból egy Állambizottságot állított fel. Németországban a weimari Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek – Ausztriához hasonlóan – két feladata volt. Egyrészt el kellett fogadnia a Birodalom új alkotmányát, ugyanakkor az átmeneti időben gyakorolnia kellett a rendes törvényhozást is. Az Állambizottság csak ebben az utóbbi esetben közreműködött a törvényhozásban,

Mindennek következménye, hogy *a belső állami egységek jogállásának meghatározása Német-Ausztriában a központi hatalom kizárólagos jogköre volt.*⁸³ Korábban említettem, hogy az 1918 előtti viszonyokhoz képest a régi koronatartományok autonómiája ugyan erősödött [ld. 12.§], de ennek ellenére még mindig decentralizált egységállam maradt, hiszen ezek kizárólag a központi államtól kaptak, s elvileg bármikor visszavonható jogok voltak. A hatásköri megosztás meghatározása ugyanis a központ kizárólagos kompetenciájába tartozott.⁸⁴

A hatásköri megosztás szabályozásának áttekintése feleslegesnek is tűnhetne, hiszen olyan dolgokról beszélünk, ami csak nyomokban létezik az elemzés tárgyává tett alkotmányos rendszerben. Jellemző ugyanis, hogy a központ és a tagállamok közötti hatásköri megosztást az alkotmány elfogadásáig tartó átmeneti időszakban nem szabályozzák újra. Ez nem egy olyan probléma, amely a legfontosabb alkotmányos kérdéseket, mint a monarchiából a köztársaságba való átmenetet, vagy a népképviselői rendszer reformját bármilyen módon érintené. Így, mint említettem, Németország szövetségi állam volt és az is maradt az 1919-es alkotmány elfogadása után. Az Osztrák Császárság azonban nem volt szövetségi állam, az új Osztrák Köztársaság viszont ebbe az irányba mozdult el. Viszont ennek kapcsán is látni fogjuk, hogy határesetet képez a szövetségi állam és a decentralizált egységállam között.⁸⁵ Ezért fontos, hogy az átmeneti időszak változásait áttekintsük és egyenként szedjük össze azokat az elemeket, amelyek az új Ausztria szövetségi államberendezkedésére utalnak.

16.§ A törvényhozó hatalom gyakorlása az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztásáig (1919. február 16-ig). Az ideiglenes államhatalom létrejötte kapcsán már említettem [ld. 4.§], hogy Ausztriában az 1918 előtt választott törvényhozás a forradalmi események után sem szüntette be működését, sőt annak egyik motorjává vált. Német ajkú képviselőiből egy ideiglenes nemzetgyűlés alakult, amely átmenetileg gyakorolta a törvényhozó hatalmat. Az új alkotmány elfogadására azonban 1919.

az alkotmány elfogadása a nemzetgyűlés kizárólagos hatásköre volt. [SZABÓ (2002) i. m. I. 39–40.]

83 LEHNER i. m. 270.

84 Uo.

85 PERNTHALER i. m. 659–660.

februárjában egy Alkotmányozó Nemzetgyűlést választottak,⁸⁶ amelynek megalakulásával az ideiglenes nemzetgyűlés értelemszerűen megszűnt. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés fő feladata nyilvánvalóan *az alkotmány elfogadása volt*, de ezzel párhuzamosan – a korabeli Németországhoz hasonlóan – *rendes törvényhozó szervként is működött*.

Az államhatalom alapintézményeiről szóló 1918. október 30-i határozat⁸⁷ az ideiglenes nemzetgyűlést a törvényhozó hatalom korlátlan birtokosává nyilvánította.⁸⁸ Az átmeneti időszakban a törvények hierarchiája megszűnt, nem volt különbség egyszerű és alkotmánytörvény között. Sőt még a törvény elnevezést sem használták kötelezően,⁸⁹ az ideiglenes nemzetgyűlés által kibocsátott jogszabályok a „határozat” (Beschluß) elnevezést viselték.⁹⁰ A végrehajtó hatalomnak az elfogadott normákkal szemben semmilyen vétő joga nem volt. Az ideiglenességet mutatta az is, hogy a nemzetgyűlésnek nem volt egyszemélyi elnöke, hanem a három legnagyobb politikai erő egy-egy egyenrangú elnököt állíthatott.⁹¹

17.§ A törvényhozó hatalom gyakorlása az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztása után. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1919. februári összeülése után megalkották a népképviseletről szóló törvényt,⁹² amely azonban *továbbra sem hierarchizálta a törvényeket. Érdekes módon ez a nemzetgyűlés ügyrendjében történt meg*, amely különbséget tett egyszerű és alkotmánytörvények között. Az elsőt legalább 50 képviselő jelenlétében abszolút többséggel, a második csoportba tartozót a képviselők legalább felének jelenlétében 2/3-os többséggel kellett elfogadni. Az utóbbi körbe tartozó törvényeket azonban pontosan nem határozták meg.⁹³ Az Államkormány (Staatsregierung) [ld. 19.§] az elfogadott törvényekkel szemben felfüggesztő vétőjoggal bírt.⁹⁴

86 MEZEY–SZENTE i. m. 403.

87 Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. [StGBI 1918/1]

88 IJJAS (1986a) i. m. 41–42.

89 LEHNER i. m. 271.

90 OWERDIEST i. m. 76.

91 LEHNER i. m. 271.

92 Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung [StGBI 1919/179]

93 LEHNER i. m. 271–272.

94 LEHNER i. m. 272.

18.§ A szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlása 1919. március 14-ig. Az államforma változása a végrehajtó hatalom szervezetében már az ideiglenes alkotmány idején is szükségszerű módosulásokat hozott. Alapelvként fogalmazódott meg, hogy a közigazgatás a néptől függ,⁹⁵ amelynek 1918 októbere után a három legfontosabb szerve az Államtanács (Staatsrat),⁹⁶ az ügyvivő Államdirektórium (Staatsdirektorium) és az Államkormány (Staatsregierung)⁹⁷ volt. Az ideiglenes állapotot jól mutatta az Államtanács és az Államdirektórium összetétele is. Az Államtanácsnak az ideiglenes nemzetgyűlés három elnökén túli húsz tagja az arányosság elve szerint annak frakcióiból került ki,⁹⁸ az Államdirektóriumot pedig önállóan a nemzetgyűlés három elnöke alkotta.⁹⁹ *Tehát nem állt fel a végrehajtó hatalmat független szervként gyakorló államfő, hanem egy parlamenti bizottság látott el hasonló funkciókat.* Ez a szerv lényegében az ideiglenes nemzetgyűlés végrehajtó bizottsága.¹⁰⁰ Az Államkormány az Államtanács által kinevezett államtitkárokból állt.¹⁰¹

Hogy ezek a nagyrészt a törvényhozás berkein belül megalakult szervek mennyire tekinthetők államfőnek és kormánynak erről megoszlanak a vélemények.¹⁰² Egyes álláspontok szerint az Államtanácsot nehezen mondhatjuk államfőnek, talán az Államdirektóriumot jobban.¹⁰³ A pontos

95 LEHNER i. m. 272.

96 IJAS (1986a) i. m. 82.; IJAS (1986b) i. m. 173.; Kelsen (1920) i. m. 252.; NAWIASKY (1919/1920) i. m. 31–35.

97 Kelsen (1920) i. m. 252.; NAWIASKY (1919/1920) i. m. 35–37.

98 IJAS (1986a) i. m. 82.; LEHNER i. m. 273.

99 LEHNER i. m. 273.

100 BRAUNEDER (1994b) i. m. 194.

101 LEHNER i. m. 273.

102 A forradalmi időszakok ideiglenes alkotmányozására gyakran jellemző a gyorsaság és az „ad hoc” jelleg, amely eleve kusza szabályozásokhoz vezethet. Emellett sokszor nem akarják determinálni az alkotmányozó hatalmat, ezért olyan államszervezetet állítanak fel, amely nem igazodik a klasszikus polgári modellekhez. Ha például felállítanak egy államelnöki tisztséget, akkor később az új alkotmánnyal ezt már nehéz megszüntetni. A két nagy politikai erő között viszont nem volt konszenzus a végrehajtó (közigazgatási) hatalom szervezeti felépítésében. A szociáldemokraták nem akartak önálló államfői tisztséget felállítani. [BRAUNEDER (2001b) i. m. 229.] Németországban például erről konszenzus alakult ki, így a Birodalmi Elnök tisztségét már az ideiglenes alkotmányban rögzítették. [SZABÓ (2002) i. m. 168.]

103 Az Államdirektórium felállítására viszont 1918. december 18-án került sor. Ezen álláspont szerint október 30-a és december 18-a között Ausztriának iga-

funkciókat vizsgálva azonban az Államtanács sok államfői funkciót látott el, ezért többen nem alaptalanul tekintették ezen tisztség provizórikus betöltőjének.¹⁰⁴ Ezt az álláspontot erősíti az is, hogy az állam- és kormányformáról szóló november 12-i törvény a császár kompetenciáit az Államtanácsra ruházta.¹⁰⁵

19.§ A szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlása az 1919. március 14. után. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1919 márciusában átszervezte a végrehajtó hatalom gyakorlását.¹⁰⁶ Az Államtanácsot és az Államdirektóriumot megszüntették, s eddigi jogköreik jórészt a megmaradt Államkormányhoz csoportosították át. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek már volt egyszemélyi elnöke, aki néhány klasszikus államfői jogosítványt gyakorolt.¹⁰⁷ A 1919 márciusától tehát *Ausztriának egy parlamentáris köztársasághoz közelítő kormányformája volt.* A végrehajtó hatalom centruma a kormány lett, amelyet a nemzetgyűlés választott.¹⁰⁸ Államelnöki tisztséget még nem állították fel, de a nemzetgyűlés elnöke eljárhatott több oda tartozó jogkörben.¹⁰⁹ Az államfő helyettesítésének egyik megszokott módozata, hogy amíg a tisztség nincs betöltve, addig a parlament elnöke lép a helyére. Bár itt még tisztség maga nincs fel állítva, de a nemzetgyűlés elnökének jogkörei ezt a konstrukciót sugallják. Ezt erősíti az is, hogy ebben a helyettesítési metódusban a parlament elnökétől a törvényhozással szembeni államfői jogosítványok gyakorlását majd minden alkotmány megvonja. Mint láthattuk például a törvényekkel szembeni államfői vétőjogot itt sem a nemzetgyűlés elnöke, hanem az Államkormány gyakorolhatta. [Ld. 17.§]

20.§ A bírói hatalom gyakorlása. Az 1918-as őszi forradalmat követő államszervezeti reformok fő iránya az államformát, illetőleg a törvényhozó

zából nem is volt államfője, ezt követően (1919. március 14-ig) az Államdirektóriumot tekinthetjük annak. [IJJAS (1986a) i. m. 105.]

104 KELSEN (1970) i. m. 89.; KELSEN (1920) i. m. 253.; KELSEN (1919) i. m. 145.; BRAUNEDER (2001b) i. m. 225.

105 Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich [*StGBI* 1918/5] 3. cikkely.

106 Gesetz vom 14. März 1919 über die Staatsregierung. [*StGBI* 1919/180].

107 LEHNER i. m. 274–275.; MERKL (1919/1920) i. m. 10.

108 KELSEN (1919/1920a) i. m. 50–51.

109 IJJAS (1986a) i. m. 105.

és végrehajtó hatalmat érintette. Az államforma módosítása leginkább a végrehajtó hatalom gyakorlására hat ki, kisebb mértékben még érintheti a törvényhozást, s *a bírósági szervezet az, ami legkevésbé államforma-függő*. Így ennek megváltoztatása miatt a régi bírósági szervezethez különösebben nem kellett hozzányúlni. Mindemellett az osztrák bírósági rendszer a legfejlettebbek közé tartozott Európában, így esetleges fejlődési hiányosságokat sem kellett pótolni. Mindennek következménye, hogy *a rendes bíróságok szervezetére és működésére vonatkozó régi joganyag szinte változatlanul hatályban maradt*.¹¹⁰ 1918 végén, a bírói hatalomról született törvény az 1867-es alaptörvény mintájára készült el.¹¹¹

A közbírói bíróságok közül először az 1919 elején felállított Alkotmánybíróságot kell megemlíteni.¹¹² Ez, pusztán neve hallatán, egy teljesen új szervnek tűnne, de tartalmilag még nem fedte le az 1920-as alkotmány alapján felállított Alkotmánybíróságot.¹¹³ [Ld. 160–170.§§] Valójában az 1869-ben megszervezett Birodalmi Bíróság (Reichsgericht)¹¹⁴ hatáskörét vette át, amely a szó tartalmi értelmében még nem volt alkotmánybírói szerv.¹¹⁵ Az osztrák közigazgatási bíráskodás már 1918 előtt is mintaértékű volt, így az sem okozhatott nagyobb meglepetést, hogy a Közigazgatási Bíróság is még a császárság idején megkonstruált rendszer szerint működött tovább.¹¹⁶

21.§ A tartományok¹¹⁷ működése. Német-Ausztria megalakulásának első heteiben egy centralizált egységállam volt,¹¹⁸ hiszen a régi tartományi

110 Módosulás annyi volt, hogy a hivatásos bírák mellett megjelentek a népi ülnökök, illetőleg az esküdtszékek hatáskörében voltak változások. [KELSEN (1920) i. m. 256.; LEHNER i. m. 275.]

111 LEHNER i. m. 275.

112 Gesetz vom 25. Jänner 1919 über die Errichtung eines deutschösterreichischen Verfassungsgerichtshofes. [StGBI 1919/48]

113 B-VG 1920. 137–148. cikkely.

114 Gesetz vom 18. April 1869, betreffend die Organisation des Reichsgerichtes, das Verfahren vor demselben und die Vollziehung seiner Erkenntnisse. [RGBI (österr.) 1869/44.]

115 VITTORELLI i. m. 436.

116 LEHNER i. m. 276.

117 Tekintetbe véve azt a tényt, hogy Német-Ausztria államberendezkedése még nem volt szövetségi jellegű [ld. 15.§], a „Land” szót „tartományként” és nem „tagállamként” fordítom. [Ld. 2.§]

118 LEHNER i. m. 276.

rendtartásokat hatályon kívül helyezték, s így a helyi önkormányzatok és a központi állam között semmilyen állami egység nem volt.¹¹⁹ Ennek azonban nem a tartományok felszámolása, hanem csak az átalakításuk volt a célja. Alig két héttel az új állam létrejötte után *régi hatásköreikkel helyreállították a tartományokat, ahol ideiglenes tartományi gyűlések alakultak*.¹²⁰ Ezeket azonban még nem választották, hanem a politikai pártok az 1911-es birodalmi tanácsi választások tartományi eredményei alapján delegálhattak bele tagokat.¹²¹ Az általános választások kiírása és lebonyolítása után pedig 1919 elején megalakultak a rendes tartományi gyűlések.¹²² Ezek elkezdték kidolgozni saját tartományaik alkotmányát, amelyek azonban sokszor disszonánsak voltak a központi szabályokkal.¹²³ Ennek oka azonban az ideiglenes államberendezkedés körüli zavarokból eredt,¹²⁴ amelyet az új alkotmánnyal később ki tudtak küszöbölni.

A tartományi törvényhozást saját gyűléseik gyakorolták, *a központi hatalom közreműködése azonban kezdetben nem volt teljesen tisztázott*.¹²⁵ 1918 előtt a császárnak szentesítési joga volt a tartományi törvényekkel szemben. [Ld. 12.§] Kezdetben az Államtanács [ld. 18.§] hasonló jogokat gyakorolt, később az Államkormányznak [ld. 19.§] általánosságban már csak felfüggesztő vétőjoga volt. Az abszolút vétőjog csak abban az eset-

119 A tartományi törvényhozásról például semmilyen rendelkezés nem volt, az egyenlőre szünetelt. [KELSEN (1920) i. m. 251–252.]

120 LEHNER i. m. 276.

121 LEHNER i. m. 277.; A központi törvényhozás kapcsán láthattuk, hogy forradalmi szervek egy pillanatra sem vették azt át, hanem a régi Birodalmi Tanács német ajkú képviselőiből ideiglenes nemzetgyűlés alakult. Az 1907-es választójogi reform alapján ugyanis egy olyan Birodalmi Tanácsot választottak, amelynek legitimitását a forradalom után sem kérdőjelezték meg. [Ld. 4.§] A tartományi gyűléseket azonban még a cenzusos választójog alapján és kuriális rendszerben választották, amelyek legitimitását viszont a forradalom elutasította. [LEHNER i. m. 277.] A tartományok működését azonban nem akarták hosszabb ideig szüneteltetni, a választások előkészítése és lebonyolítása azonban több hónapot vett igénybe. Ezért volt célszerű a birodalmi tanácsi választások eredménye alapján ideiglenes tartományi gyűléseket alapítani.

122 LEHNER i. m. 277.

123 Uo.

124 A tartományi (tagállami) alkotmányozásnak ugyanis előfeltétele, hogy a szövetségi alkotmány ennek a kereteit meghatározza. Erre vonatkozó előírások azonban még nem születtek, s az 1918 előtti időkből sem maradt hátra. A régi tartományi rendtartásokat a központi hatalom bocsátotta ki, saját maga részére pedig nem kellett keretszabályokat megállapítani.

125 LEHNER i. m. 277.

ben maradt meg, ha a törvény végrehajtása az ő közreműködését is megkívánta. Végül az alkotmányellenesnek vélt tartományi törvényeket az Alkotmánybíróság [ld. 20.§] elé lehetett utalni.¹²⁶

A közigazgatási feladatokat *a gyűlés által választott tartományi tanács* látta el, amelynek elnöke a tartományfőnök volt. Az autonóm hatáskörön túl azonban a központi közigazgatástól kapott utasításokat is végre kellett hajtaniuk.¹²⁷

22.§ Összegzés. Az első világháború lezárása a győztes államokban érthető módon nem okozott nagyobb alkotmányos átalakulásokat, a vesztes államokban azonban forradalmi változásokat hozott magával. Ebben sok párhuzam lelhető fel, de voltak különbségek is. Német-Ausztriában a legszámottevőbb különbség az volt, hogy a törvényhozó hatalom kontinuitása megmaradt, így az új alkotmány előkészítése elvileg zökkenőmentesebben haladhatott volna előre. A politikai erők közötti megosztottság viszont számottevően nagyobb volt, mint Németországban, így *az alkotmányozási folyamat lényegesen hosszabb ideig tartott*. Az ideiglenes államszervezet közel két évig állt fenn, ami miatt az ideiglenes rendelkezések is többször módosítás alá lettek vonva.

A belső politikai feszültségek mellett azonban még nagyobb problémákat okoztak *a sorozatos külpolitikai kudarcok*. Az egykori Osztrák Császárság teljes német lakta területeire nem sikerült az új állam joghatóságát kiterjeszteni. Ezt nem csak a békeszerződés akadályozta meg, hanem cseh- és morvaországi, illetőleg dél-tiroli területeken az új német-osztrák közigazgatást ezt megelőzően sem sikerült kiépíteni. A békeszerződés nem elszakított addig birtokolt területeket, csak szentesítette a fennálló tényhelyzetet. A terület megállapításhoz hasonló sikertelenség övezte az államutódlás elutasítása körüli német-osztrák törekvéseket is.

126 Uo.

127 LEHNER i. m. 278.

2. FEJEZET

AUSZTRIA NEMZETKÖZI JOGI VISZONYAI 1918 ÉS 1933 KÖZÖTT

I. A saint-germaini békeszerződés (1919)

23.§ Az első világháborút lezáró békeszerződéseket a volt központi hatalmakat alkotó államokkal külön-külön írták alá. Mivel az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlott, annak korábbi két alkotó állama már egymástól függetlenül kötött békeszerződést. A Monarchia felbomlása azt is maga után vonta, hogy a vesztes oldalon jelentős hatalom csak Németország maradt, így az antant számára a vele kötendő béke volt a legfontosabb kérdés. 1919 januárjában, Párizsban egy elő-konferencia ült össze. Első lépésként az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország és Olaszország képviselőiből álló ún. „négyek tanácsa”¹²⁸ elkészítette a Németországgal kötendő békeszerződés tervezetét, amelyet következő fázisként a többi győztes államot is magába foglaló teljes ülés tárgyalta meg.¹²⁹ A németek számára súlyos sérelmet jelentett, hogy *a békeszerződés előkészítésénél képviselői jelen sem lehettek*, meghívást csak április végére kaptak. Bár érkezésükkor a békekonferencia még ülésezett, a tárgyalásokon így sem vehettek részt. A francia miniszterelnöktől május 7-én kapták meg a szerződés szövegét, amelyre tizenöt napon belül csak írásban reflektálhattak.¹³⁰ Németország két hónapon keresztül próbálta enyhíteni a békefeltételeket, de javaslataikat folyamatosan elutasították. Világossá tették számára, hogy *csak a katonai megszállás,¹³¹ vagy a feltételek elfogadása között választhat.* Mivel Németország állami szuverenitását

128 Az Egyesült Államokat Wilson elnök, Nagy-Britanniát Lloyd George, Franciaországot Clemenceau, Olaszországot pedig Orlando miniszterelnökök képviselték. [HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1155.]

129 HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1155–1156.

130 HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1156–1157.

131 A békeszerződés aláírásának megtagadása esetén az antant hatalmak katonai beavatkozására kerülhetett sor. A megalázó feltételek odáig vezettek, hogy a német kormány felmérte egy esetleges katonai ellenállás lehetőségét is. A katonai vezetés azonban ezt teljesen reménytelennek tartotta, így a lehetőséget elvetették. [HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1162–1163.]

másként nem tudta fenntartani, július 16-án aláírta a diktátumot.

A Versailles-ban lezajló események Ausztria számára baljós előjelek voltak. Május 14-én, egy héttel az után, hogy Clemenceau francia miniszterelnök átadta Németországnak a békefeltételeket, Párizs elővárosában, Saint-Germain-ben összeült az osztrák békekonferencia. A baljós előjelek nem voltak megalapozatlanok, *az osztrák békedelegáció hiába tartózkodott a helyszínen, a tárgyalásokon nem vehetett részt.*¹³² Rendszeres megkereséseiknek annyi „eredménye” lett, hogy a békeszerződés egyes részeit már korábban, június 2-án kézhez kapták.¹³³ Tekintettel arra, hogy az egyes békeszerződések között jelentős hasonlóságok voltak,¹³⁴ illetőleg az Ausztriával kötendő békének nem volt akkora jelentősége, így a saint-germaini béke szövegtervezete a némethez képest fele idő elteltével, két hónap alatt elkészült. Az osztrák delegáció július 20-án kézhez vehette a teljes szöveget.¹³⁵ Az osztrák békekonferencia, s így az osztrák békedelegáció párizsi tartózkodása egybe esett a németeknek a megalázó békefeltételek enyhítésére irányuló kétségbeesett próbálkozásaival. A teljes szövegtervezetet négy nappal azután kapták meg, hogy a németek végül aláírták az antant diktátumát. *Az osztrákokkal szembeni módszer is teljesen megegyezett az előbbivel, csak írásban nyilváníthattak véleményt a béketervezetről.* Ők is ugyanúgy próbáltak enyhíteni a feltételeken, de ahogy a németeknek nem sikerült, úgy az osztrák javaslatok is merev elutasításba ütköztek. Közel két hónapos huzavona után, szeptember 6-án az Alkotmányozó Nemzetgyűlés elfogadta a békefeltételeket, s ezen felhatalmazás alapján az osztrák delegáció szeptember 10-én aláírta a békeszerződést.¹³⁶

A folyamatot Bulgária folytatta, aki 1919 novemberében Neuilly-ben kötötte meg a békét. Magyarország és Törökország esetében a zavaros belpolitikai helyzet miatt csúszott a béketárgyalás. Hazánk végül a ko-

132 BERTOLD i. m. 179. ZÖLLNER i. m. 493.

133 BERTOLD i. m. 179.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 194–195.

134 BANSLEBEN i. m. 13–29.

135 BERTOLD i. m. 181.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.

136 BERTOLD i. m. 186.; A békeszerződés kihirdetése 1920. július 16-án történt meg. [StGBI 1919/303] A dolog érdekessége még, hogy az Egyesült Államok nem ratifikálta a békeszerződést, ami miatt a két állam 1921-ben egy külön kiegészítő szerződést kötött. [Staatsvertrag vom 24. August 1921 zwischen Republik Österreich und den Vereinigten Staaten von Amerika BGBl 1921/643].

rábban említettekhez hasonló körülmények között – 1920. június 4-én – a Versailles-hoz tartozó Trianonban, Törökország pedig, 1920 augusztusában Sevres-ben írta alá a békeszerződést.¹³⁷

Mint említettem, a békeszerződések között sok hasonló vonás fedezhető fel. A Németországgal folytatott tárgyalások lezárása után ült össze az osztrák békekonferencia. A kettő közötti tartalmi kapcsolat nem vitatható. Bár Magyarország már külön békeszerződést kötött, erre nyilvánvalóan erősen hatott az osztrák, hiszen a háborúban még közösen vettek részt, s két szinte azonos nagyságú államról volt szó. A saint-germaini béke tárgyalása során ezekre a kapcsolatokra több alkalommal ki fogunk térni.

24.§ A győztes hatalmak jogállása. Mielőtt az Ausztriával kötött béke konkrét rendelkezéseinek tárgyalásához hozzánk érdenénk, érdemes kitérni a győztes hatalmak közötti viszonyokra is. A békeszerződés előkészítésénél is láthattuk, hogy *a domináns szerep az antanton belül is annak vezető hatalmainál volt.* Az érdemi előkészítést a „négyek tanácsa” végezte, a többi győztes állammal kiegészült plenáris ülés már csak a részletesen kidolgozott szövegtervezetről tárgyalt.¹³⁸ [Ld. 23.§] Maguk a békeszerződések is külön csoportba sorolták őket. A győztes államokat tömörítő ún. „Szövetséges és Társult Hatalmak” körén belül ugyanis a „négyek tanácsát” alkotó Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország és Olaszország, Japánnal kiegészülve alkotta az ún. „Szövetséges és Társult Főhatalmakat”.¹³⁹ Ők nemcsak a békeszerződés megkötése szempontjából különültek el, hanem *a háborút követő világrend vezető hatalmaivá váltak.* A békeszerződések előkészítésével párhuzamosan ugyanis a Népszövetség felállításának folyamata is megkezdődött,¹⁴⁰ amelynek alapokmányát mindegyik békeszerződésbe belefoglalták. A „szövetséges és Társult Főhatalmak” vezető szerepe legpregnánsabban a Népszövetség szervezetén belül mutatkozott meg, mert ők lettek a Népszövetség Tanácsának állandó tagjai. Az alapokmány szerint a Tanács kilenc tagból állt, amelyből még négy államot a tagok összessége által alkotott Közgyűlés választott.¹⁴¹ A választott tagok számát a közgyűlés azonban emelhetette,

137 A Mustafa Kemal Atatürk által vezetett felkelés miatt ezt nem ratifikálták, helyére az 1923-ban Lausanne-ban kötött békeszerződés lépett.

138 HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1155–1156.

139 Trianoni békeszerződés, Preambulum.

140 KUNZ i. m. 226–230.

141 Trianoni békeszerződés 4. cikkely (1) bekezdés.

amit meg is tett.¹⁴² Meg kell azonban említeni, hogy az Egyesült Államok a békeszerződések ratifikálását is elmulasztotta [ld. 23.§], és a Népszövetség tevékenységében sem vett részt.¹⁴³ Emiatt a szervezet békeszerződésekbe foglalt formában sosem működött.¹⁴⁴

25.§ Az államazonosság, államutódlás problémája. A békeszerződések közötti hasonlóságok ellenére a saint-germaini béke megtárgyalását mégis egy speciális kérdéssel kell kezdenünk. Németország, vagy Magyarország a békeszerződések kapcsán nem vitatta jogállását, vagyis hogy vesztes államok. Korábban azonban már említettem: Német-Ausztria álláspontja az volt, hogy ő *nem jogutódja az egykori Osztrák Császárságnak*.¹⁴⁵ [Ld. 8.§] Mindez az egész békekötés kérdését érdekes szemszögbe helyezte. Ha semmilyen kapcsolat nem fűzi a háborúban részt vevő államhoz, akkor egyáltalán kell-e békét kötnie?

A probléma első eleme, hogy 1918 előtt nemzetközi jogi jogalanyisággal az Osztrák-Magyar Monarchia rendelkezett, így a békeszerződésben először ennek jogutódlását kellett meghatározni. Ha két alkotó állama megmarad, akkor nyilvánvalóan ezek a jogutód államok. Magyarország esetében ez nem is jelentett nemzetközi jogi problémát, hiszen hazánk nem alkotó tartományaira hullott szét, hanem területeket csatoltak tőle el. A maradék Magyarország egyértelműen jogutódja volt az 1918 előtti Magyar Királyságnak.¹⁴⁶ Ez a két világháború közötti revíziós törekvések szempontjából is egy fontos érv volt, ezért Magyarország a trianoni békeszerződés kapcsán fel sem vetette a jogutódlás hiányát.

142 1931-ben az öt állandó tag mellett kilenc nem állandó tag volt. [FALUHELYI i. m. 34–35.]

143 Az Egyesült Államokat képviselő Wilson elnöknek a többi nagyhatalommal, de különösen Franciaországgal már a német békeszerződés előkészítésekor vitái voltak. [KUNZ i. m. 263.]

144 A háborút követő külpolitikai konszolidáció után Németországot is felvették a Népszövetségbe, s ezzel együtt a Tanácsban is állandó tagságot biztosítottak számára. A Tanács öt állandó tagja Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, Japán és Németország lett, s mellettük kilenc nem állandó tag működött, így a testületnek összesen 14 tagja volt. A nem állandó tagok megbízatása három évre szólt, így évente három-három új tagot választott a Közgyűlés. [FALUHELYI i. m. 34–35.]

145 WITTMAYER (1919/1920) i. m. 62.; IJJAS (1986a) i. m. 20.

146 BRAUNEDER (2001a) i. m. 190.

Ausztria kapcsán azonban láthattuk, hogy elutasította az 1918 előtti állammal kapcsolatos kontinuitást.¹⁴⁷ [Ld. 8.§] A békeszerződésnek kellett eldöntenie, hogy az Osztrák Császárság felbomlása – Német-Ausztria álláspontjának megfelelően – valóban szétesés (divisio)¹⁴⁸ volt-e, vagy az egykori Osztrák Császárságtól elváló részek területátengedésnek (cessio)¹⁴⁹ minősültek. Mint már korábban említettem, az első esetben egy felbomlott dinasztikus állam területén új nemzetállamok jönnek létre, amelyek közül egyik sem jogutódja a réginek.¹⁵⁰ [Ld. 8.§] A másik szerint Ausztria 1918-ban csak államformát váltott, amely a nemzetközi jog szabályai szerint az állam kontinuitásában semmilyen szakadást nem okoz,¹⁵¹ ettől területeket csatoltak el, s a maradék területen létrejövő állam (Német-Ausztria) a régi állam jogutódja.

Az osztrák álláspont elfogadása azt jelentette volna, hogy a világháború lezárásának szempontjából *az új Ausztria nem volt hadban álló fél, hanem semleges államnak kell tekinteni*.¹⁵² Ennek következménye az is, hogy háborús jóvátétellel nem lehet terhelni, haderejét nem lehet korlátozni stb., vagyis *a vesztes államokkal kapcsolatos szankciókat nem lehet vele szemben alkalmazni. Egyáltalán békeszerződést sem kell kötnie*, hiszen egy a háborúban semleges államnak nem kell annak jogi lezárásában közreműködnie. Így abból, hogy a győztes államok Ausztriát egyáltalán béketárgyalásokra kötelezték, már sejteni lehetett, hogy ezt a koncepciót nem fogják elfogadni.

A saint-germaini békeszerződésben a győztes államok nem is osztották ezt az álláspontot.¹⁵³ Az Ausztria szétesésére vonatkozó elméletet nem fogadták el, Német-Ausztriát az Osztrák Császárság utódállamának tekintették. Sőt azzal, hogy a más államokhoz került régi koronatartományokat területátengedésként (cessio) kezelték,¹⁵⁴ a mai fogalmak szerint nem is államutódlást, hanem államazonosságot állapítottak meg. Ezzel a

147 WITTMAYER (1919/1920) i. m. 62.; IJJAS (1986a) i. m. 20.

148 SZÁSZY i. m. 28–29.

149 SZÁSZY i. m. 26–27.

150 MERKL (1919) i. m. 4.; LEHNER i. m. 260.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 190.

151 *Nemzetközi közjog* 261.

152 LEHNER i. m. 260.; Kelsen (1970) i. m. 79–80.

153 HELLBLING i. m. 426.; LEHNER i. m. 261.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 190.; Kelsen (1970) i. m. 147.

154 SZÁSZY i. m. 60–61.; VEROSTA (1968) i. m. 64.

vesztes államok közé sorolták, s ebből következően viselnie kellett annak terheit is.

Mindezt azonban az osztrák közjogi irodalom csak a békeszerződés által kikényszerített kivételnek tekintette. A részben annak végrehajtására bő egy hónappal később kibocsátott, az államformáról szóló törvényben – a békeszerződésben vállalt kötelezettségek kivételével – újra elutasították a jogutódlás fennállását.¹⁵⁵ A kialakult álláspont az volt, hogy ezt csak a békeszerződés által kötelezővé tett körben kell elfogadni.¹⁵⁶

26.§ A hadiállapot megszüntetése. Egy békeszerződés alapvető célja mindig az egyes államok közötti hadiállapot megszüntetése. Ez a saint-germaini békében sem volt másként, már a preambulum rögzítette.¹⁵⁷

27.§ Az államterület megállapítása. Az 1918 előtti Birodalmi Tanácsban képviselt államok önállósodását maga az új Ausztria is elismerte, de *a pontos államhatár kialakításában nem volt egyetértés.* A régi koronátartományok lakossága ugyanis etnikailag nem volt egységes. Ha ezek mentén húzzák meg az új államhatárokat, akkor az egykori Osztrák Császárság német ajkú lakosságának jó egyharmada idegen államok területére kerül. Így a németek lakta tartományok egymás után jelezték belépési szándékukat az új osztrák államalakulatba.¹⁵⁸ Ezen belépési nyilatkozatok alapján az ideiglenes nemzetgyűlés hamarosan törvényt alkotott Német-Ausztria területi kiterjedéséről¹⁵⁹ [ld. 10.§], amelyben így *etnikai alapon állapította meg az államhatárokat, átrajzolva ezzel a régi koronátartományok határait.*¹⁶⁰

1918/1919 fordulóján Ausztria igyekezett is ezeket a területeket megtartani,¹⁶¹ de ezt a törekvését sem koronázta siker. *A békeszerződés csak*

155 Gesetz vom 21. Oktober 1919. über die Staatsform. [StGBI. 1920/484.] 1.§.; A törvény 1.§-a szerint „Az Osztrák Köztársaság és a »Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és államok«-nak nevezett régi osztrák állam között – a saint-germaini békeszerződésben vállalt kötelezettségektől eltekintve – semmilyen jogutódlási viszony nem áll fenn.”; LEHNER i. m. 261.; KELSEN (1970) i. m. 147.

156 FROELICH (1919/1920) i. m. 403–404.

157 LEHNER i. m. 267.

158 ADAMOVICH (1927) i. m. 20–21.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 188., 204.

159 Gesetz vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich (StGBI 1918/40).

160 LEHNER i. m. 263.

161 ZÖLLNER i. m. 495–497.

a szintén vesztes Magyarország kárára követte az etnikai elvet. A hazánk nyugati részéből a zömében német lakta területeket Ausztriának ítélte, amelyet Burgenland néven új tagállammá szerveztek. Egyébként a régi koronatartományok határai mentén jelölték ki az új Ausztria határait, amellyel az egykori Osztrák Császárság területén élő németek kb. egyharmada idegen államok területére került.

28.§ Az új államok elismerése. Az államterület megállapítása mellett Ausztriának el kellett ismernie Csehszlovákia, Lengyelország, a három balti állam, a Szerb-Horvát-Szlovén Állam és Magyarország teljes állami önállóságát.¹⁶² Ezek közül nagyobb fontossága azoknak az államoknak volt, amelyek legalábbis részben az Osztrák Császárság területén jöttek létre, ez pedig Csehszlovákia és Lengyelország volt. Bár a Balkánon Szerbia már létezett a világháború előtt is, a vezetésével létrejövő Szerb-Horvát-Szlovén Királyság is új államalakulatnak minősült, amelyet Ausztriának a békeszerződésben szintén el kellett ismernie. Ezen kívül még Olaszország kapott területeket a régi Osztrák Császárságból, ő azonban már háború előtt elismert állam volt, tehát itt csak a területátengedést kellett Ausztriának aláírnia. A korábban nem létező államoknál azonban a területátengedés később vitatható lett volna, ha mint államot nem ismeri el őket, ezért kellett a kettőt összekötni.

Korábban viszont említettem, hogy a kialakuló új államok létét Ausztria már a békeszerződés előtt sem vitatta. A nem német területek önállósodását minden további nélkül elfogadta, a régi Osztrák Császárság területi integritását nem akarta fenntartani. [Ld. 4., 27.§§] *Vita csak a pontos államhatár meghúzásánál volt.*

Érdemes még megjegyezni, hogy a Magyarországgal kötött békeszerződés nem ír elő ennyi állammal kapcsolatban elismerési kötelezettséget. Hazánkat csak Csehszlovákia és a Szerb-Horvát-Szlovén Állam elismerésére kötelezték.¹⁶³ Nem szerepelt például ebben a körben Lengyelország, amelyhez – bár csak néhány száz négyzetkilométer nagyságban – Magyarországtól is csatoltak területeket.

29.§ Az állampolgárságra vonatkozó rendelkezések. A területi rendelkezésekkel [ld. 27.§] összefüggésben felmerült az állampolgárság problé-

162 LEHNER i. m. 268.

163 Trianoni békeszerződés 41. és 48. cikkely. A békeszerződés III. része foglalkozott az Európára vonatkozó politikai rendelkezésekkel, s ez más új államot nem sorolt fel.

mája is, amely viszont az állam jogutódlásával [ld. 25.§] állt kapcsolatban. A jogutódlás kapcsán láthattuk, hogy a békeszerződés a régi Ausztriától elcsatolt területeket területátengedésnek (cessio) tekintette. Az állampolgárság meghatározásánál pedig a lakóhely volt a meghatározó. *Mindenki megszerezte az osztrák állampolgárságot, akinek lakóhelye a békeszerződés hatálybalépésekor Ausztriának a békeszerződés által megállapított területén volt, és más országnak nem volt állampolgára.*¹⁶⁴ Azon személyek, akiknek a lakhelye a korábban az Osztrák-Magyar Monarchiához¹⁶⁵ tartozó területen volt – az osztrák állampolgárság elvesztése mellett – azon állam állampolgárságát szerezték meg, amelyik az adott területen az államhatalmat gyakorolta.¹⁶⁶

Korábban láttuk, hogy az új Ausztria önmaga területét a teljes német lakta vidékekre ki akarta terjeszteni. [Ld. 4.§] Ekkor már született az állampolgárságról is döntés, amely szerint mindenki megszerzi az osztrák állampolgárságot, aki ezeken a területeken lakik.¹⁶⁷ Ezek közül azonban a békeszerződés miatt több millióan idegen államok területére kerültek, legnagyobb részük Csehszlovákiába. Bár a békeszerződés érintette, hogy ezek elvesztik az osztrák állampolgárságot, ezt Ausztria és Csehszlovákia 1921-ben külön nemzetközi szerződésben is megerősítette.¹⁶⁸

A békeszerződés biztosította az opciós jogot is. Azon 18. életévüket betöltött személyek, akik osztrák állampolgárságukat azért veszítették el, mert lakóhelyük egy átengedett területen volt, a békeszerződés hatálybalépését követő egy éven belül jelezhatték, hogy azon állam állampolgárságát szeretnék megszerezni, amelyhez az adott terület a területátengedés előtt tartozott. Ezeknek a személyeknek az ezt követő tizenkét hónapon

164 Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht [StGBI 1918/91] I.§; Kelsen (1970) i. m. 148.

165 A kiegyezés után az osztrák és a magyar állampolgárság egyértelműen elkülönült egymástól, a békeszerződés viszont az Osztrák-Magyar Monarchia területét említette [saint-germaini békeszerződés 70. cikkely], s ez a trianoni békeszerződésben is így lett rögzítve [trianoni békeszerződés 61. cikkely]. Az állampolgárság elvesztéséről lévén szó ez nem okoz problémát, hiszen akár osztrák, akár magyar állampolgár volt valaki, azt elvesztette. Csak érdekes, hogy miközben a győztes hatalmak célja volt az osztrák-magyar államjogi kapcsolat megszüntetése, a békeszerződésben mégis egységesként tüntetik fel azt, ami belső alkotmányos berendezkedés szerint is különálló volt.

166 Saint-germaini békeszerződés 70. cikkely; Kelsen (1970) i. m. 148.;

167 Kelsen (1970) i. m. 93.

168 Kelsen (1970) i. m. 148.

belül át kellett költözniük azon állam területére, amelyért az opciót benyújtották.¹⁶⁹

Az egy évvel később Magyarországgal aláíratott békeszerződés rendelkezései ezzel szinte teljes egészében megegyeztek.¹⁷⁰

Az állampolgárság néhány általános kérdéskörére a későbbiekben még visszatérünk. [Ld. 68.§]

30.§ A jóvátételi kötelezettség. Ausztria, mint láthattuk, a jogutódlás hiányára próbált hivatkozni, amelynek a jóvátétel szempontjából is jelentősége volt.¹⁷¹ Végül a győztes hatalmak ezt nem fogadták el [Ld. 25.§], az új Ausztria a jóvátételi kötelezettségtől sem mentesülhetett. Az első világháborút lezáró békeszerződésekre általában jellemző volt, hogy *a jóvátétel mértékét összegszerűen nem határozták meg*. Említettem, hogy a három közép-európai állam közül először az egyetlen megmaradt nagyhatalom, Németország kötötte meg a békeszerződést.¹⁷² [Ld. 23.§] Ez bizonyos mértékig mintát is jelentett Ausztria, de hozzátehetjük, Magyarország vonatkozásában is. Ez a jóvátétel esetében oly mértékben így volt, hogy az osztrák békeszerződés összekapcsolódott a németekkel kötött versailles-i békével.

A német békeszerződés a jogcímeket határozta meg, amelyek alapján Németország jóvátétel fizetésére volt kötelezhető. A legfontosabb jogcímek az alábbiak voltak: a győztes hatalmak tulajdonában okozott károk; a győztesek civil lakossága által vállalt terhek (hadikölcsönök); a győztes hatalmak által fizetendő hadi nyugdíjakra.¹⁷³ Emellett a győztes hatalmak képviselőiből felállítottak egy jóvátételi bizottságot, amely az egyes jogcímek alapján meghatározhatta a konkrétan fizetendő összeget.¹⁷⁴ Erre azonban csak a békeszerződés aláírása után került sor.

Ausztria ehhez hasonlóan *a békeszerződés aláírásakor szintén nem tudhatta a pontos jóvátételi terheket*. Tíz konkrét jogcímet határoztak meg, amely alapján jóvátétel fizetésére volt kötelezhető.¹⁷⁵ Ezek megegyeztek a

169 Saint-germaini békeszerződés 78. cikkely; Kelsen (1970) i. m. 149.

170 Trianoni békeszerződés 61–66. cikkely.

171 BANSLEBEN i. m. 93–95.

172 HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1155–1157.

173 HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1176.

174 Versailles-i békeszerződés 233. cikkely; HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1176.

175 Saint-germaini békeszerződés VIII. rész I. melléklet.

Németországgal szemben támasztott igényekkel. A tényleges összeg meghatározását itt is a jóvátételi bizottság határozta meg, amely célra nem is hoztak létre új testületet. Ugyanaz a bizottság kapott hatáskört, amelyet a versailles-i békében Németország kapcsán felállítottak,¹⁷⁶ ami jelentette azt is, hogy *itt is kizárólag a győztes hatalmak képviselői döntöttek*.¹⁷⁷ Amennyiben a két békeszerződés között eltérések lettek volna a speciális osztrák ügyek elbírálására, ez a bizottság egy külön osztályt alakított.¹⁷⁸ Egyébként ugyanezek a szabályok vonatkoztak Magyarországra is.¹⁷⁹ A jóvátétel jogcímeit a trianoni béke is ugyanabban a tíz pontban határozta meg,¹⁸⁰ mint a saint-germaini és a jóvátételi bizottság is ugyan abban az összetételben és hatáskörrel működött.¹⁸¹

A békeszerződés jóvátételre vonatkozó részéről összességében megállapítható, hogy *a vesztes államok számára aránytalanul nagy tehertételt okoztak*. Különösen sérelmes volt, hogy *az összecszerűség tételes megállapításának hiánya miatt a békeszerződéssel lényegében egy üres csekk aláírására kényszerítették őket*, amibe a győztesek olyan összeget írhattak be, amelyet jónak láttak. Ausztria, s mellette Magyarország számára is szerencsét jelentett azonban, hogy Németországhoz képest a gazdasági teljesítőképességük lényegesen kisebb volt. Mivel *a vesztes államoknak a békeszerződésekben egyetemleges felelősséget kellett vállalnia* a volt központi hatalmak által okozott minden jóvátétel alá eső kárért, ezt a köztelezettséget elsősorban oda terhelték, ahol esély volt annak behajtására. Ausztria feledésbe merült, a weimari Németország számára viszont elviselhetetlen terheket okozott,¹⁸² amely sorozatos belpolitikai konfliktusok-

176 STRISOWER (1921) i. m. 255.

177 A bizottság hét tagból állt. Az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Japán és Belgium volt jogosult egy-egy tagot kinevezni, Görögország, Lengyelország, Románia, a Szerb-Horvát-Szlóven Állam, valamint Csehszlovákia pedig közösen nevezhetett ki még egy tagot. [Saint-germaini békeszerződés VIII. rész II. melléklet 2.§ (1) bekezdés] A bizottság jogállására és működésére vonatkozóan ld. STRISOWER (1921) i. m. 255–324.

178 Saint-germaini békeszerződés 179. cikkely.

179 Trianoni békeszerződés 161–174. cikkely.

180 Trianoni békeszerződés VIII. rész I. melléklet.

181 Trianoni békeszerződés VIII. rész II. melléklet 2.§ (1) bekezdés.

182 A Németország által fizetendő jóvátétel összegét 1920 júliusában 269 milliárd aranymárkában állapították meg, amelyet 1921 januárjában 226 milliárdra mérsékeltek. [STERN i. m. 683.] A jóvátétel összege folyamatos viták tárgya volt, utolsó újrendezésére 1929-ben került sor az ún. „Youngplan” keretében,

kat is előidézett. A jóvátételi bizottság olyannyira Németország kötelezettségére fektette a hangsúlyt, hogy az Ausztria által fizetendő összeggel hosszú évekig nem is foglalkoztak. A gazdasági világválság miatt pedig 1930-ban Ausztriának, majd 1932-ben Németországnak is elengedték a háborús jóvátételi kötelezettséget. *Így valójában Ausztria egyetlen fillér jóvátételt sem fizetett.*¹⁸³

31.§ Az „Anschluss”-tilalom. Korábban már említettem, hogy az új Ausztriában megalakulásától kezdve erős törekvések voltak a Németországhoz történő csatlakozásra („Anschluss”). [Ld. 11., 44–63.§§] A győztes hatalmak viszont hallani sem akartak Németország megerősítéséről, ezért *a békeszerződésben Ausztriát kötelezték állami függetlenségének fenntartására,*¹⁸⁴ amely rendelkezés egyébként az 1955-ös államszerződésben is visszaköszönt.¹⁸⁵ [Ld. 348.§] Mindenki számára világos volt azonban, hogy ez a Németországhoz történő csatlakozás tilalmát jelenti.¹⁸⁶

A tilalom nem volt abszolút, a csatlakozáshoz nem kellett a békeszerződést módosítani. Az ténylegesen nem tiltást fogalmazott meg, hanem a lépést *a Népszövetség Tanácsának jóváhagyásához kötötte.*¹⁸⁷ Amennyiben ez a jóváhagyás megvan, akkor a csatlakozásra a békeszerződés sérelme nélkül sor kerülhetett.

A Népszövetség jóváhagyására azonban nemcsak a tényleges csatlakozás esetén volt szükség, hanem *az erre tett előkészületekhez is.* Tehát bármilyen erre irányuló tárgyalás csak a Tanács engedélyével történhetett.¹⁸⁸

amely 112 milliárd aranymárkás összeget határozott meg. [STERN i. m. 688.] Az összeg mértékének érzékeltetése szempontjából érdemes megemlíteni, hogy a márka aranyparitása: 1 kg színarany = 2800 márka volt. A Birodalom költségvetésének teljes bevétele 1929-ben 10 és 11 milliárd aranymárka között mozgott. Ez viszont már egy olyan időszak volt, amikor a német gazdaság a háborús szétesésből némileg talpra állt. A 20-as évek elején ennél lényegesen kisebb bevételekből kellett gazdálkodnia.

183 LEHNER i. m. 268.

184 KELSEN (1970) i. m. 147.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 266.; VEROSTA (1968) i. m. 66.

185 ERMACORA (1968) i. m. 53–54.

186 MEZEY-SZENTE i. m. 403.

187 Saint-germaini békeszerződés 88. cikkely.

188 Saint-germaini békeszerződés 88. cikkely; BRAUNEDER (2001a) i. m. 217.; LEHNER i. m. 266.

Így ez egyes álláspontok szerint nem is „Anschluss”-tilalom volt, hanem a megvalósításra vonatkozó eljárási szabályok meghatározása.¹⁸⁹

32.§ Az állam elnevezése. Speciális rendelkezése volt a saint-germaini békeszerződésnek az állam elnevezésére vonatkozó rendelkezése. A nevet általában minden állam szabadon választja meg, Ausztria esetében azonban ez nem volt teljesen így. Az 1918. őszi forradalmi események után létrejött republikánus állam a Német-Ausztria (Deutschösterreich) elnevezést vette fel. Ezzel utalt arra, hogy a régi Osztrák Császárság után ez az Ausztria már egy nemzetállam, de ezen túl utalt a Németországhoz történő csatlakozás („Anschluss”) céljára is. A békeszerződés azonban ezen utóbbit kifejezetten tiltotta, Ausztriát kötelezte állami függetlenségének fenntartására.¹⁹⁰ [Ld. 31.§] Ezzel együtt *arra is kötelezte, hogy az önállóságra utaló „Osztrák Köztársaság” („Republik Österreich”) nevet vegye fel.*¹⁹¹

Volt olyan álláspont, amely szerint ez Ausztriát csak a nemzetközi kapcsolataiban kötelezi az előírt államelnevezés használatára. Belső viszonyaiban saját belátása szerint állapítja meg az állam nevét. Persze azt is el kellett ismerni, hogy ez csak teoretikusan igaz, mert a bel- és külkapcsolatokat nem lehet tisztán szétválasztani.¹⁹² Ha például az osztrák okmányokon továbbra is a Német-Ausztria elnevezést használják, akkor azokat külföldön nem fogják elfogadni.¹⁹³

33.§ A kisebbségvédelem. A békeszerződés értelmében Ausztriának a kisebbségvédelemre vonatkozó rendelkezéseket, mint „alaptörvényt” („Grundgesetz”) kellett elismernie.¹⁹⁴ A rendelkezések kiterjedtek a faji,

189 BRAUNEDER (2001a) i. m. 217.; KELSEN (1927a) i. m. 329.

190 KELSEN (1970) i. m. 147.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 266.; VEROSTA (1968) i. m. 66.

191 ZÖLLNER i. m. 500.; FROELICH (1919/1920) i. m. 404.; KELSEN (1970) i. m. 146–147.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 267.; HOKE i. m. 466.

192 FROELICH (1919/1920) i. m. 404.

193 FROELICH (1919/1920) i. m. 404–405.

194 Kisebbségalkotmányjogi problémát jelentett, hogy ezt a jogforrási formát az osztrák közjog nem ismerte. Az „alkotmánytörvény”, „alkotmányerejű törvény” („Verfassungsgesetz”) jól ismert forma volt [ld. 193.§], az alaptörvény nagyjából ennek felelt meg. [BERCHTOLD i. m. 187.; KELSEN (1970) i. m. 150.] Végül ezeket a rendelkezéseket az alkotmány részévé tették, amely a lehető legmagasabb jogforrási fajta volt, így ellene nem lehetett kifogást emelni.

vallási, illetőleg nyelvi kisebbségekre. Ezeknek a többséggel azonos polgári és politikai jogokat kellett biztosítani, nyelvük és vallásuk szabad gyakorlására az államnak kellő garanciát kellett biztosítani.¹⁹⁵ A nyelvhasználat terén a békeszerződés elismerte az államnyelv bevezetésének jogát, ugyanakkor megkövetelte, hogy a nem német anyanyelvű osztrák állampolgárok a bíróságok előtt anyanyelvükön írásban és szóban megfelelően eljárhassanak.¹⁹⁶ Bármely faji, vallási, vagy nyelvi kisebbségnek joga volt – saját költségén – vallási, szociális vagy oktatási intézményeket fenntartani, ahol felekezetüket, nyelvüket szabadon gyakorolhatták.¹⁹⁷ Amennyiben egyes városokban, vagy kerületekben egy nyelvi kisebbséghez tartozók jelentős számban éltek, az államnak biztosítani kellett számukra az elemi népoktatást. A jelentős számarány esetén – a vallási és faji kisebbségek által létesített intézményekkel egyetemben – a fenntartásukról is az államnak kellett gondoskodnia.¹⁹⁸

A kisebbségvédelemre vonatkozó rendelkezések a Magyarországgal kötött békeszerződésben szó szerint megismétlődtek.¹⁹⁹

34.§ A haderő korlátozása. Az első világháborút lezáró békeszerződések mindegyikében megtalálható volt a vesztes államok haderejének korlátozása, mely rendelkezések Ausztriát sem kerülték el. A korlátozások egyrészt érintették a haderő létszámát, amely a 30 000 főt nem haladhatta

A probléma élet az oldotta fel, hogy a kisebbségvédelemre vonatkozó szabályok csak a Népszövetség Tanácsának egyetértésével voltak módosíthatók. [saint-germaini békeszerződés 69. cikkely; KELSEN (1970) i. m. 150.] Így az „alaptörvény”, mint jogforrási forma előírása inkább a probléma fontosságát jelentő deklarációként értékelhető. A Magyarországgal kötött békeszerződésben ugyanígy megtalálható volt ez szövegrész: „Magyarország kötelezi magát arra, hogy a jelen címben foglalt rendelkezéseket alaptörvényekül ismeri el; hogy semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés ezekkel a rendelkezésekkel nem lesz ellenmondásban, vagy ellentétben és hogy ezekkel szemben semmiféle törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lesz hatályos.” [trianoni békeszerződés 54. cikkely.] Az „alaptörvény” fogalma nálunk sem volt szó szerinti formában ismert, az leginkább a sarkalatos törvénynek felelt meg. A módosításokhoz azonban itt is megkívánták a Népszövetség Tanácsának hozzájárulását. [Trianoni békeszerződés 60. cikkely (1) bekezdés]

195 LEHNER i. m. 267.

196 Saint-germaini békeszerződés 66. cikkely (4) bekezdés; KELSEN (1970) i. m. 151.

197 Saint-germaini békeszerződés 67. cikkely.

198 Saint-germaini békeszerződés 68. cikkely (1)-(2) bekezdés.

199 Trianoni békeszerződés 54–60. cikkely.

meg.²⁰⁰ *Nem lehetett általános védkötelezettség,*²⁰¹ a légénységi állomány-nak is hivatásos személyzetből kellett állnia. A tiszteknek legalább húsz, az altiszteknek és a légénységnek legalább tizenkét évre kellett szerződ-nie. *A fegyverzetet is jelentősen korlátozták* a teljes osztrák hadsereg a kézi fegyverzetén túl mindössze 450 géppuskával, és 90 ágyúval ren-delkezhett, légi erőt nem tarthatott fenn. A rendészeti erők létszáma (csendőrség, rendőrség, vámőrség stb.) nem haladhatta meg a háború előtt a békeszerződés által megállapított államterületen szolgálatot teljesítők létszámát.²⁰²

Ezek a rendelkezések egységesen azt a célt szolgálták, hogy *az osztrák hadsereg háború viselésére alkalmatlan legyen, s kizárólag belbiztonsá-gi és határrendészeti feladatokat tudjon ellátni.* A fegyverzetkorlátozás mellett ennek legjelentősebb eleme a védkötelezettség tilalma volt, hiszen így nem volt megfelelően kiképzett tartalékos hadereje. Ennek megaka-dályozásában fontos elem volt a hivatásos szolgálati idő magas tartama, hiszen egy rövid szolgálati idő esetén a hadra fogható lakosság nagy ré-sze megforgatható lett volna a hadsereg állományában. A rendészeti erők létszámának korlátozása szintén azt a célt szolgálta, hogy annak keretein belül ne lehessen burkolt katonai kiképzést folytatni. A saint-germaini bé-keszerződés itt is jelentős hasonlóságokat mutatott a Németországgal,²⁰³ vagy Magyarországgal²⁰⁴ kötött békeszerződések rendelkezéseivel.

200 Saint-germaini békeszerződés 120. cikkely (1) bekezdés; ZÖLLNER i. m. 500.; BERCHTOLD i. m. 183.; KELSEN (1970) i. m. 152.

201 Saint-germaini békeszerződés 119. cikkely (1) bekezdés; BERCHTOLD i. m. 183. KELSEN (1970) i. m. 152.

202 KELSEN (1970) i. m. 152–153.; A fegyverzetkorlátozó előírások szerint minden 1000 emberre legfeljebb 1150 puska, 15 géppuska és 3 ágyú juthatott. [Saint-germaini békeszerződés V. rész, V. melléklet; KELSEN (1970) i. m. 152.]

203 Németország haderejét 100 000 főben állapították meg, amely a háború előtti békelétszámnak a 20%-át sem érte el. Tiltották az általános védkötelezettséget, a hivatásos állománynál magas szolgálati időt állapítottak meg. [Versailles-i békeszerződés 160–163. cikkely; HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1175.] Egyes fegyvernemek (pl. légierő) fenntartása szintén nem volt megengedett, s az egyéb fegyverzetet is jelentősen korlátozták. [Versailles-i békeszerződés 164–202. cikkely; HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1175.]

204 Magyarország katonai erejének létszámát a trianoni békeszerződés 35 000 fő-ben állapította meg [trianoni békeszerződés 104. cikkely], amely állománynak évente legfeljebb egy huszad részét lehetett leszerelni és új állománnyal feltöl-teni. [trianoni békeszerződés 110. cikkely (2) bekezdés] A hadsereg által hasz-nálható fegyverzetet szintén jelentősen korlátozta. A rendészeti erők létszámát

35.§ A békeszerződés végrehajtásának ellenőrzésére a győztes hatalmak – Bécs székhellyel – ellenőrző bizottságokat állítottak fel, amelyek 1928 elejéig működtek.²⁰⁵ A bizottságok feladata a katonai leszerelés ellenőrzése volt. Ugyanilyen bizottságokat Németország²⁰⁶ és Magyarország²⁰⁷ viszonylatában is felállítottak.

36.§ A Népszövetségbe történő felvétel. Az első világháború lezárásának lényeges eredménye volt a *Népszövetség felállítása*. Ennek a győztes hatalmak olyan jelentőséget tulajdonítottak, hogy egyezségokmányát az összes békeszerződésbe – mégpedig I. részként – beiktatták, s így az saint-germaini békének is részét képezte.²⁰⁸ A szervezet megalapítását ugyanaz a „négyek tanácsa” határozta el, amely a Németországgal kötendő békeszerződést előkészítette.²⁰⁹ [Ld. 23.§] Láthattuk, hogy a vesztes államok a velük kötendő békeszerződések előkészítésében nem vehettek részt.²¹⁰ [Ld. 23.§] A tényleges tanácskozásokon csak a győztes hatalmak képviselői voltak jelen, amelynek következménye volt az is, hogy a Népszövetség alapításában is csak ők vehettek részt,²¹¹ illetőleg a csatlakozásra meghívtak több, a háborúban semleges államot.²¹² Ők együttesen alkották a Népszövetség ún. eredeti tagjait. A vesztes államok részére bizonyos értelemben szankció is volt, hogy a népek (nemzetek) közössé-

Ausztriához hasonlóan a háború előtti létszámban maximalizálta. [Trianoni békeszerződés 107. cikkely]

205 LEHNER i. m. 268.

206 Versailles-i békeszerződés 203–210. cikkely; HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1176.

207 Trianoni békeszerződés 133–139. cikkely.

208 BRAUNEDER (2001a) i. m. 216. A Magyarországgal kötött békeszerződésben is az I. részt alkotta. [Trianoni békeszerződés 1–26. cikkely]

209 HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1155–1156.

210 HUBER (1957/1990) i. m. 5. kötet 1155–1157.

211 A Népszövetséget az alábbi államok alapították: „Északamerikai Egyesült Államok, Belgium, Bolivia, Brazília, Brit Birodalom, Kanada, Ausztrália, Délafrika, Újzéländ, India, Kína, Kuba, Ecuador, Franciaország, Görögország, Guatemala, Haiti, Hedzsasz, Hondurasz, Olaszország, Japán, Libéria, Nikaragua, Panama, Peru, Lengyelország, Portugália, Románia, Szerb-Horvát-Szlovén Állam, Sziám, Cseh-Szlovákország, Uruguay.” [Trianoni békeszerződés I. Rész, Függelék I. pont (1) bekezdés]

212 „Az Egyességokmányhoz való csatlakozásra meghívott Államok: Argentínai Köztársaság, Csile, Kolumbia, Dánország, Németalföld, Norvégország, Paraguay, Perzsia, Szalvador, Spanyolország, Svédország, Svájc, Venezuela” [Trianoni békeszerződés I. Rész, Függelék I. pont (2) bekezdés]

géből ki vannak rekesztve. A nagy világégésért egyedül őket tették felelőssé, s így egyiküket sem tartották érdemesnek arra, hogy ebbe az új, s nagy jelentőségű szervezetbe felvegyék őket.

A Népszövetségbe történő esetleges felvétel annak is fokmérője volt, hogy az adott államot újra egyenrangú partnerként kezeli a nemzetközi közösség. Így nem véletlen a törekvés arra, hogy a Népszövetségbe felvett nyerjenek. *Ausztria nemzetközi konszolidációját jól szemlélteti, hogy igen korán, már 1920-ban felvételt nyert a Népszövetségbe.*²¹³

II. A genfi egyezmények (1922, 1932)

37.§ Az 1922-es egyezmény célja és a szerződő felek. Ausztria 1918 után – a háború elvesztéséből és területi széteséséből eredően – *nehéz gazdasági és pénzügyi helyzetbe került.*²¹⁴ Az antant hatalmaknak is érdeke volt azonban, hogy a vesztes államok ne süllyedjenek gazdasági és politikai káoszba. Mindemellett a békeszerződés betartatására is egy újabb eszközt teremtettek. A külpolitikán és katonai fenyegetettségen túl, *a gazdasági függőségből eredő szankcionálásra is lehetőség nyílt.*

Anglia, Franciaország, Olaszország és Csehszlovákia 1922. október 4-én Genfben egyezményt kötött *Ausztriával, ezen utóbbinak gazdasági és pénzügyi szanálásáról.*²¹⁵ A pénzügyi segítség fejében Ausztriának kötelezettségeket kellett vállalnia, amelyek kétirányúak voltak. Nyilvánvalóan megfelelő garanciákat kellett nyújtania arra vonatkozóan, hogy a pénzügyi támogatást megfelelően használja fel, és a stabilizációhoz szükséges intézkedéseket végrehajtja. Emellett azonban a békeszerződésben vállalt egyes kötelezettségeit is meg kellett erősítenie.

38.§ A békeszerződésből eredő kötelezettségek megerősítése. A első genfi egyezmény megismételte az Ausztriával kötött békeszerződés 88. cikkelyét, amely az állami önállóság kötelező fenntartásáról rendelkezett.²¹⁶ [Ld. 31.§] Közismert nevén ez volt az ún. „Anschluss”-tilalom.

213 LEHNER i. m. 258.

214 BRAUNEDER (2001a) i. m. 215.

215 BERCHTOLD i. m. 350.; KELSEN (1970) i. m. 223. A szanálásra folyósítható összeg 650 millió aranykorona volt [KEREKES i. m. 380.; ZÖLLNER i. m. 504.]

216 VEROSTA (1968) i. m. 88.; BERCHTOLD i. m. 350–351.; KELSEN (1970) i. m. 223.; LEHNER i. m. 282.; KELSEN (1923/1924) i. m. 126.

Rögtön hozzá kell tennünk: nem véletlen, hogy a genfi egyezmény a békeszerződésnek ezt a pontját emeli ki és látja el újabb biztosítékkal. Láthattuk, hogy a Saint-Germain-ben aláírt béke nemcsak az állami függetlenség tényleges feladását kötötte a Népszövetség Tanácsának előzetes jóváhagyásához, hanem *az erre irányuló tárgyalásokat, az ennek érdekében létesített gazdasági, pénzügyi kapcsolatokat is*.²¹⁷ A diplomáciai és gazdasági érintkezéstől azonban Németországot és Ausztriát nem lehetett eltiltani. A két állam köthetett egymással gazdasági tárgyú egyezményeket, amelyekben például kölcsönös vámkedvezményeket biztosítottak, ez nyilvánvalóan megengedett volt. Vajon a korlátlan vámkedvezmény, vagyis *a közös vámterület kialakítása az „Anschluss” előkészítésének minősült-e?* 1931-ben – a gazdasági világválság következményeinek enyhítésére – Németország és Ausztria folytatott ilyen tárgyalásokat, amelyet viszont a győztes államok elleneztek. [Ld. 61.§] Ilyen esetekben a külpolitikai nyomásgyakorlás, vagy netán a katonai beavatkozás nehezen indokolható eszköz lenne, különösen úgy, hogy *a Nemzetközi Bíróság is jogszerűnek nyilvánította az előkészületeket*.²¹⁸ [Ld. 61.§] A gazdasági segélyek megvonása azonban minden nagyobb konfliktus nélkül alkalmazható volt, s a második genfi egyezménnyel [ld. 43.§] *a közös vámterületre vonatkozó, egyébként nemzetközi jogilag szabályos előkészületeket is blokkolni tudták*.²¹⁹

A békeszerződés függetlenségi klauzulája – mint a korábbiakban megtárgyaltuk [ld. 31.§] – nem jelentett teljes csatlakozási tilalmat. Azt a Népszövetség Tanácsának jóváhagyásához kötötte,²²⁰ amelynek beszerzésével azonban Ausztria feladhatta függetlenségét. A genfi egyezmény megismételte a békeszerződés vonatkozó részét, ugyanakkor *a népszövetségi engedély lehetőségét nem említette*. Nem volt egyértelmű, hogy ezzel az egyezmény hatályának fennállta alatt fixálódott Ausztria függetlensége, vagyis a népszövetségi engedély nem volt kérhető, vagy külön említés nélkül a békeszerződés ezen előírását bele kellett abba érteni. Erről az álláspontok is megoszlottak, volt olyan vélemény, amely szerint a Népszövetség Tanácsának engedélyével a genfi egyezmény hatálya alatt is

217 Kelsen (1970) i. m. 223.; Kelsen (1923/1924) i. m. 126.

218 Brauner (2001a) i. m. 217.

219 Uo.

220 Saint-germaini békeszerződés 88. cikkely.

lehetett csatlakozni Németországhoz.²²¹ Más vélemény szerint nem, az egyezménnyel Ausztria lemondott arról a jogáról, hogy a függetlenségének feladása érdekében a Népszövetséghez forduljon.²²²

39.§ Népszövetségi főbiztos kinevezése.²²³ Ausztriának a pénzügyi szanálás fejében el kellett fogadnia, hogy *a Népszövetség Tanácsa – bécsi székhellyel – egy főbiztost nevez ki*. A főbiztos a Tanácsnak volt felelős és csak az hívhatta vissza hivatalából.²²⁴ Ausztriának mindössze javaslattevői joga volt a főbiztos visszahívására, ha az visszaélt jogaival. A főbiztos és a kiszolgálására szervezett hivatal költségeit az osztrák állam viselte.²²⁵ *A főbiztos feladata az osztrák államadóság kézbentartása volt*, Ausztria újabb hitelekkel csak az ő hozzájárulásával vehetett fel.²²⁶

Végezetül a főbiztos kinevezésének megítélésénél a politikai oldal mellett nem hagyhatók figyelmen kívül a közgazdasági szempontok sem. A gazdasági szanálásnak a legfontosabb előfeltétele az államháztartási egyensúly helyreállítása volt, hiszen ha az állam túlköltekezik, akkor a stabilizációhoz nyújtott hitelt is csak feléli. Az állam által felvett hitelek szigorú ellenőrzése így mellőzhetetlen volt. Ez viszont azt jelentette, hogy a háború elvesztéséből és a területi szétesésből *olyan gazdasági problémák keletkeztek, amelyek a racionális közgazdasági szempontok alkalmazásával Ausztriát teljesen kiszolgáltatottá tették*.

40.§ Az ellenőrző bizottság felállítása.²²⁷ A gazdasági stabilizációhoz szükséges pénzeszközöket a hitelező államok nem egyszerre folyósították. Ausztriának teljesítenie kellett a vállalt reformokat [ld. 42.§], amelyhez ütemezve kapta a pénzügyi segítséget. *Ennek lebonyolítására egy ellenőrző bizottságot állítottak fel*, amely a hitelező államok egy-egy képviselőjéből állt. Az ütemezés mellett a bizottság határozta meg a hitelek

221 KELSEN (1970) i. m. 223.

222 BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.; LEHNER i. m. 282.

223 BERCHTOLD i. m. 351.; ZÖLLNER i. m. 504.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.; KELSEN (1923/1924) i. m. 126–127.

224 KELSEN (1923/1924) i. m. 127.

225 KELSEN (1970) i. m. 223–224.; KELSEN (1923/1924) i. m. 127.

226 KELSEN (1970) i. m. 224.

227 BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.; KELSEN (1923/1924) i. m. 127.

kondícióit (garanciák, kamatláb stb.), valamint a visszafizetés rendjét.²²⁸

Az ellenőrző bizottság az osztrák kormánnyal közvetlenül nem érintkezhetett, a kapcsolatot a Népszövetség Tanácsa által kijelölt főbiztossal²²⁹ [ld. 39.§] tartotta. Üléseit – az általa meghatározott rendszerességgel – a Népszövetség székhelyén tartotta.²³⁰

41.§ A kormány kivételes felhatalmazása. A gazdasági stabilizáció végrehajtása sok esetben törvényhozási tárgyakat érintett. Ez hosszadalmasabb időt vett igénybe, másrészt a parlamenti erőviszonyok változásai elakaszthatták a reformokat. Ezért a hitelező államok azt a feltételt szabták Ausztriának, hogy *a Szövetségi Kormány – a gazdasági reformok végrehajtásához szükséges körben – kapjon a parlamenttől kivételes felhatalmazást törvényerővel bíró rendeletek kibocsátására*. A felhatalmazást a mindenkori kormány részére kellett adni, vagyis az egy esetleges kormányváltás esetén is tovább élt. Amennyiben a parlament visszavonta a felhatalmazást, a stabilizációs hitelek folyósítását leállították.

A felhatalmazás megadásánál azonban viták alakultak ki, hiszen a kormányt a parlamenti többség alkotja, az ellenzék nem rendelkezik miniszteri posztokkal. Bár a törvények is többségi határozatokkal születnek, azonban az ellenzék annak elfogadásában részt vehet. A kormány működéséből azonban ki van zárva, a kormányrendeletek kibocsátására sokkal kisebb a ráhatása. Ezért a hitelező államok által megkívánt felhatalmazást speciális módon oldották meg. Egy „*rendkívüli minisztertanácsot*” („*außerordentlichen Kabinetsrat*”) állítottak fel, amelybe a Szövetségi Kormány tagjain (Szövetségi Kancellár, alkancellár, szövetségi miniszterek) kívül *beletartozott a Nemzeti Tanács által választott 26 „államtanácsos”*. Ez a „rendkívüli minisztertanács” különleges kormányhatározatokat hozhatott, amely a hitelező államok által megkívánt rendkívüli felhatalmazást foglalta magába.²³¹

228 KELSEN (1970) i. m. 224.

229 BERCHTOLD i. m. 351.; ZÖLLNER i. m. 504.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.; KELSEN (1923/1924) i. m. 126–127.

230 KELSEN (1970) i. m. 224.

231 Bundesverfassungsgesetz vom 26. November 1922 über die Ausübung der außerordentlichen Vollmachten, die der Bundesregierung gemäß dem Genfer Protokolle Nr. III. vom 4. Oktober 1922. eingeräumt werden.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.; LEHNER i. m. 283.; KELSEN (1970) i. m. 226.

A „rendkívüli minisztertanács” felállítása az osztrák belpolitika és a hitelező államok speciális kompromisszuma volt. A Szövetségi Kormány szervezetét ugyanis az osztrák alkotmány határozta meg, a „rendkívüli minisztertanácsra” is rá lehetett mondani, hogy az a kormány. A valóságban azonban ez egy „mini parlament” volt, mert a 26 „államtanácsost” az alsóház listás szisztéma szerint választotta. Így az leképezte a törvényhozásbeli erőviszonyokat, *a parlamenti ellenzék is arányának megfelelő helyet kapott benne*. A testületbe csak a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács tagjai voltak beválaszthatók, s megbízatásuk arra az időre szólt, ameddig az adott testületnek tagjai. És ami talán a leglényegesebb, *a különleges kormányhatározatok elfogadásakor a miniszterek nem, csak az államtanácsosok szavazhattak*. A határozathozatalkor a miniszterek jelenléte sem volt kötelező, a „rendkívüli minisztertanács” akkor volt határozatképes, ha az államtanácsosok legalább fele jelen volt.²³²

42.§ Az első genfi egyezmény végrehajtása és hatása az osztrák állami szuverenitásra mély belpolitikai konfliktusokat szült. Az ellenzékben lévő szociáldemokraták súlyosan kritizálták a megállapodást,²³³ de az objektív helyzettel ők is tisztában voltak, így a szükséges alkotmánymódosítást [ld. 41.§] megszavazták.²³⁴ A gazdasági szanálás keretében *a 270 000 állami alkalmazottból mintegy százezret elbocsátottak*.²³⁵ Adó- és vámemeléseket hajtottak végre, amelyek közül a jelentős áremelkedéseket kiváltó forgalmi adó bevezetése volt a leg súlyosabb intézkedés. A stabilizáció leglátványosabb eredménye 1924-ben az új fizetőeszköz, *a schilling bevezetése volt*.²³⁶

Az egyezmény szerint a szanálásra fordított hitelt Ausztriának 30 év alatt kellett volna törlesztenie, vagyis a gazdasági kötöttségek 1952-ig álltak volna fenn.²³⁷ Az 1938-as német bekebelezéssel [ld. 62.§] azonban mindkét genfi egyezmény érvényét veszítette.²³⁸

232 KELSEN (1970) i. m. 226–227.; KELSEN (1923/1924) i. m. 128.

233 BERCHTOLD i. m. 352–353.

234 LEHNER i. m. 283.

235 KERÉKES i. m. 380.; LEHNER i. m. 283.

236 LEHNER i. m. 283.

237 LEHNER i. m. 282.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.

238 BRAUNEDER (2001a) i. m. 248.

43.§ A második genfi egyezmény (lausanne-i egyezmény)²³⁹ [1932]. Az 1929-ben kezdődő világválság miatt Ausztria az első világháborút követő évekhez hasonló gazdasági problémákkal küszködött. Bár a válság a háborúban győztes hatalmakat is sújtotta, a vesztes államok amúgy is éppen csak stabilizált gazdaságaiban azonban még nehezebb helyzetet szült. 1932-ben az első genfi egyezmény kiegészítéseként Ausztria újabb államszerződést kötött, az 1922-es és az 1932-es egyezmény lényegében egységet képezett.²⁴⁰

A szerződő felekben annyi változás történt, hogy a hitelt folyósító államok körében Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország mellé negyedik államként nem Csehszlovákia, hanem Belgium csatlakozott.²⁴¹ *A szerződésben vállalt kötelezettségek szinte teljes egészében megegyeztek az első genfi egyezményben megállapítottakkal.*²⁴² Egy jelentős eltérés volt, hogy népszövetségi főbiztost nem neveztek ki.²⁴³

A második genfi egyezménnyel *megakasztották a Németország és Ausztria között tervezett vámunió létrejöttét is.*²⁴⁴ [Ld. 61.§]

III. A Németországhoz történő csatlakozás („Anschluss”) kérdése

44.§ Prológus. Az első világháború elvesztéséből eredően az Osztrák-Magyar Monarchiával együtt az Osztrák Császárság is felbomlott. Ellentétben Magyarországgal, ahol számos törekvés volt az ország területi integritásának fenntartására, *a létrejövő republikánus Ausztria eleve csak a német lakta területekre tartott igényt.* Mint korábban már megbeszéltük [ld. 3.§], *Osztrák Császárság koronatartományai nem képeztek nemzeti államot,* azokat elsősorban az uralkodó közös személye kötötte össze. Az ő távozásával ez az összetartó erő is megszűnt.

239 Bár a második egyezményt is a Népszövetség székhelyén, Genfben írták alá, de a szakirodalomban a második genfi egyezményt „lausanne-i egyezmény”-ként is említik. [BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.]

240 BRAUNEDER (2001a) i. m. 215–216.; LEHNER i. m. 283.

241 BRAUNEDER (2001a) i. m. 215–216.; LEHNER i. m. 283.

242 BERCHTOLD i. m. 671–674.

243 BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.

244 BRAUNEDER (2001a) i. m. 217.

Ennek következtében Ausztria elvesztette nagyhatalmi státuszát, amellyel együtt felmerült az is, vajon önálló állam maradjon-e, vagy csatlakozzon Németországhoz. Ez a probléma 1918 után oly mértékben az érdeklődés középpontjába került, hogy magának az „Anschluss” (csatlakozás) szónak a jelentéstartalmát is kisajátította. Bár a második világháború után ez a kérdés veszített jelentőségéből,²⁴⁵ s Ausztriának a Németországtól való függetlensége véglegessé vált, az „Anschluss” szó azonban máig megőrizte ezt a sajátos jelentéstartalmát. Ez alatt ma is Németországnak az Ausztriához történő csatlakozását értik. Hazánkban a szó jelentése általában még tovább szűkül, s azon csak az 1938-ban megvalósult „Anschluss” értik, így a szó a náci érával kapcsolatos tartalmat nyer. Ez azonban nem fedi a teljes valóságot, mert az *„Anschluss” iránti törekvés – mindkét irányból – a demokratikus kormányzati időszakban is megvolt.* S megoldandó közjogi kérdésként is igazából ekkor vetődött fel, hiszen egy diktatúrában nincsenek igazi alkotmányos problémák. *A Hitler által levezényelt „Anschluss”-nak nem voltak kötött alkotmányos keretei, a diktátor bármikor kénye-kedve szerint dönthetett az állambe rendezkedés megváltoztatásáról.*

A demokratikus kormányzat kötött alkotmányos kereteit viszont csak komoly egyeztetésekkel lehet megváltoztatni. A sok évszázados elkülönült állami lét olyan helyzetet teremtett, amely jelentős alkotmányos reformokat kívánt meg az „Anschluss” megvalósításához, s ennek részletes elméleti előkészítését nem lehetett elkerülni. Az alábbiakban, rövid történeti bevezető után, ezt a problémakört tekintjük át.

45.§ A német egység létrejöttének sajátosságai (az „Anschluss” történelmi előzményei). Az „Anschluss” történelmi előzményeit a német egység létrejöttének folyamatában, s elsősorban *annak monarchikus jellegében kell keresnünk.* A történelmi események elemzéséből jól látható, hogy monarchikus formában *a „nagy-német” egységet nem lehetett létrehozni.* Ennek oka pedig az volt, hogy az egységes Németországba belépő tagállamoknak *állami szuverenitásuk nem kis részéről le kellett mondaniuk,* hiszen azokat az új központi államhatalom vette át. Ilyen volt például a külügy, a hadügy stb. Ezeket azonban jórészt nem egy minden tagállamtól egyformán elkülönülő új központi hatalom gyakorolta. A Birodalom

245 Az „Anschluss-tilalom” még az 1955-ös államszerződésben is meg fog jeleni. [Ld. 348.§] Ebből arra következtethetünk, hogy bár csökkent annak igénye, de realitását a második világháború után sem veszítette el teljesen.

élére kerülő császár ugyanis valamely tagállam uralkodója lesz. Ennek viszont egyenes következménye, hogy *ennek a tagállamnak a többivel szemben előjogai lesznek*, sőt bizonyos beleszólást is nyer államhatalmi tevékenységükbe. A két nagy német állam, *Ausztria és Poroszország egy ilyen állammechanizmusban nem fért meg egymás mellett*. A német császárnak nyilvánvalóan a két uralkodó közül kellett kikerülnie. Ha viszont valamelyik megszerzi az egységes állam uralkodói tisztét, a másik biztos nem akar az új államba belépni. Bár voltak elképzelések a konfliktus feloldására, de ezek igazi alternatívát nem jelentettek. Az 1848/1849-es forradalmi hullám hatása alatt született Frankfurti Alkotmányban felvetődött, hogy a központi államszervezet legyen köztársasági típusú.²⁴⁶ A sok monarchikus tagállamot azonban egy egységes köztársaságba szervezni – bár alkotmánytechnikailag nem lehetetlen – erősen utópisztikus elképzelés volt. Egy életképesebb megoldás lett volna, ha a tagállamok uralkodói a Birodalom élén egy államfői testületet alkotnak,²⁴⁷ tényleges realitása azonban ennek sem volt.

A XIX. század történelmi keretei tehát csak a kis-német egység előtt álltak nyitva. A folyamat azonban igazából itt sem volt kétesélyes, *az egység megteremtéséhez megfelelő háttérrel csak Poroszország rendelkezett*. Ez részben abból eredt, hogy az 1815-ben létrehozott – még gyenge központi hatalommal bíró – Német Szövetségben a környező kisebb német államokkal egyre erősödő gazdasági integrációt alakított ki.²⁴⁸ Ausztria azonban a német egység megteremtésére ennél mélyebb okok miatt is alkalmatlan volt, hiszen egy gazdasági integrációra ő is törekedhetett volna. Ez a mélyebb ok a Habsburg Birodalom sajátos szerveződéséből eredt, amelynek összlakosságában a németek részaránya mélyen 50% alatt volt. Így a Habsburgok a német államok különböző szerveződési formáiba csak azon területeiket vitték be, ahol nagyobb számú német lakosság élt. Magyarország, vagy Velence például Német Szövetségen is kívül maradt. *Nagyon nehezen kezelhető állapotot idézett volna elő, ha a Habsburg Birodalom egyik fele az egységes Németország része lesz, a másik fele pedig ebből kireked*. Bár Poroszországnak is voltak kisebb keleti területei, amelyek a Német Szövetségben nem voltak benne, de ezek 1867-ben az egységes Németország részévé váltak.

246 SZABÓ (2002) i. m. 76–77., 79–80.

247 HÜBNER i. m. 46.; SZABÓ (2002) i. m. 80., 92.

248 HUBER (1957/1990) i. m. 1. kötet 215., 810–811.; SZABÓ (2002) i. m. 56–57.

A XIX. század osztrák-porosz küzdelmei tehát nem arról szóltak, hogy melyik vezetésével jön létre a német egység, *hanem arról, hogy lesz-e német egység*. Poroszországnak megvoltak ez irányú törekvései, amelyeket Ausztria igyekezett akadályozni. Az 1866-os katonai vereség után viszont Ausztria kirekesztésével létrejött az egységes Német Birodalom.

46.§ Az „Anschluss” belső akadályainak megszűnése. Ausztria 1918 utáni helyzetében három olyan jelentős változás zajlott le, amelyek megszüntették azokat a belső akadályokat, amelyek miatt 1867/1871-ben nem tudott az egységes Németországhoz csatlakozni. Az első, hogy – Németországgal egyetemben – *köztársasági államformát vett fel*, így a Birodalom trónjának megszerzéséért folyó versengés oka fogyottá vált. Ezzel összefügg a második ok, *a nagyhatalmi státusz elvesztése*, amely miatt már egyébként sem tudott volna speciális jogállásra igényt tartani. A harmadik változás, hogy *homogén német lakta állammá vált*, így csatlakozás esetén az egységes német nemzetállamba nem vitt volna be számos idegen nációt.

Mint a későbbiekben látni fogjuk, az „Anschluss” leglényegesebb jogi problémája az volt, hogy *Ausztriának milyen államhatalmi jogosítványokról kell lemondania* a Német Birodalom javára, ha annak tagállamává válik. Ilyen szempontból Németországban azonban a tagállamok már egyenjogúak, egyik sem avatkozhat bele a másik működésébe. Így Ausztriában a politikai erők nagy többsége úgy gondolta, hogy biztonságosabb jövő elé nézhetnek Németország részeként, mint ha önálló államban maradnak. *1918 után az osztrák alkotmányozási folyamat egyik fő szempontja volt, hogy egy esetleges jövőbeni Németországhoz történő csatlakozásra Ausztria alkotmánya, belső államszervezete alkalmas legyen.*²⁴⁹

47.§ A külpolitikai akadályok megjelenése és azok lehetséges megoldása. Láthattuk, hogy a XIX. században a nagy-német egység létrejöttét *belpolitikai ellenétek akadályozták meg*. Ezek 1918-ban megszűntek, amelynek következtében az „Anschluss” iránti törekvés már az új Ausztria létrejöttének első napjaiban megjelent. Az állam- és kormányformáról szóló 1918. november 12-i törvény (*StGBI* 1918/5) 2.§-a kimondta, hogy *Német-Ausztria a Német Köztársaság része*,²⁵⁰ amellyel tehát az összes

249 ERMACORA (1981) i. m. 152.

250 LEHNER i. m. 265.

német lakta területet egy egységes államba óhajtották tömöríteni.²⁵¹ A törekvés egyébként az új utakra lépő Németországban is megvolt. A Weimari Alkotmány első tervezetében Német-Ausztria megtalálható a német tagállamok között.²⁵² Sőt, az alkotmány hatályba léptetett szövegének 61. cikkely (2) bekezdése kimondta: „*Német-Ausziát a Német Birodalomhoz történő csatlakozása után a Birodalmi Tanácsban lakosságarányának megfelelő szavazati jog fogja megilletni. Addig Német-Ausztria képviselői tanácsadó szavazattal bírnak.*”

A győztes hatalmak azonban hallani sem akartak Németország megerősítéséről, s mint korábban már szó volt róla [ld. 31.§], az első világháborút lezáró békeszerződésekben arra kötelezték, hogy ismerje el Ausztria függetlenségét. Ausztriának is kötelezettséget kellett vállalni, hogy lemond a Németországoz történő szabad csatlakozásról.²⁵³ A német alkotmány idézett szövegét formálisan ugyan nem helyezték hatályon kívül, de 1922-ben – az antant nyomására, egy nemzetközi szerződésben – Németország kénytelen volt elismerni érvénytelenségét. Ez a rendelkezés azonban magában a német alkotmányban is önellentmondást szült, ugyanis a záró rendelkezések között²⁵⁴ maga az alaptörvény mondta ki, hogy a versailles-i békeszerződés rendelkezései érintetlenül maradnak.²⁵⁵ Márpedig az Osztrák Köztársaság függetlenségének elismerésével a Birodalmi Tanácsban történő mandátumosztás ellentétben állt.

A békeszerződések azonban nem zárták ki teljesen a csatlakozás lehetőségét. Nem generális tilalmat fogalmaztak meg, hanem azt a Népszövetség jóváhagyásához kötötték, így tulajdonképpen *azt az eljárási rendet is meghatározták, amellyel Ausztria Németországhoz történő csatlakozása megvalósítható.*²⁵⁶ Így Ausztriában fontos közjogi kérdéssé vált az „Anschluss” kivitelezhetősége, elsősorban az, hogy *az osztrák államszervezetben milyen reformokat kell végrehajtani ahhoz, hogy a csatlakozás megvalósítható legyen.* Az 1920-as években mind Németország, mind Ausztria jelentős törekvéseket mutatott külpolitikai viszonyainak konszolidálására, a háború elvesztéséből eredő elszigeteltség megszünte-

251 BRAUNEDER (2001a) i. m. 188–189.

252 Vorentwurf zur Verfassung des Deutschen Reichs. (Entwurf I.) Vom 3. Januar 1919. 15–16. pont (in TRIEPEL i. m. 6–8.)

253 HUBER (1957/1990) i. m. 7. kötet 832.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.

254 WRV 178. cikkely.

255 KELSEN (1927a) i. m. 348–349.

256 KELSEN (1927a) i. m. 329.

tésére. Így nem tűnt reménytelennek az a várakozás, hogy a külpolitikai konszolidáció keretében a Népszövetség idővel megadja a hozzájárulást Ausztriának Németországhoz történő csatlakozására.

48.§ A jogrendszer és az államműködés harmonizálása. Az „Anschluss” kapcsán a jogrendszer harmonizálásának problémája is felvetődött. Németországban például egységes büntetőtörvénykönyv, egységes polgári törvénykönyv volt, Ausztria csatlakozása esetén elvileg ezeket ott is be kellett volna vezetni. A jogrendszer harmonizációja azonban lényegesen több mozgásteret kínált, mint az államszervezeté,²⁵⁷ amely két okból is levezethető volt. Egyrészt a jogrendszer harmonizációja nem kívánt olyan jelentős változtatásokat az osztrák jogon, mint az államszervezeti kérdések megoldása. Másrészt lehetett átmeneti időt szabni, a csatlakozás pillanatában a jogrendszert nem kellett azonnal harmonizálni. Az első világháborút követő területi változások is ezt a gyakorlatot mutatták. Példaként hozható fel a Magyarországtól Ausztriához csatolt területek, ahol az osztrák alkotmányjog és közigazgatási jog bevezetése azonnal megtörtént. Az osztrák államműködésbe a magyar megyerendszer nem volt betagozható. Ezért a megyéket megszüntették, és az elcsatolt területeket „Burgenland” néven szövetségi tagállammá szervezték. Ugyanakkor például a házassági jog területén nem vezették be az osztrák ABGB-t, hanem továbbra is a magyar házassági törvény maradt hatályban.

Ebből következően Ausztriának Németországhoz történő csatlakozása kapcsán *az államszervezeti kérdéseket kell vizsgálnunk*. Azt kell áttekintenünk, hogy elsősorban Ausztriának milyen államszervezeti reformokat kell végrehajtani a Németországhoz való csatlakozás érdekében.

49.§ Csatlakozás vagy egyesülés. Németország és Ausztria *két azonos nemzetközi jogi státuszú állam volt*, mindkettő az állami szuverenitás teljes birtokosa. Ezt a két egymás mellé rendelt jogrendszert kellett valamilyen módon egyesíteni, amelyre jogtechnikailag többfajta lehetőség is volt. A legegyszerűbb nem is a csatlakozás („Anschluss”), hanem az egyesülés („Zusammenschluss”), amikor a két egymás mellé rendelt jogrend fölé egy mindkettőtől elkülönülő harmadikat állítunk, s így lényegében egy új államot alapítunk.²⁵⁸ Ebben az esetben Németország és Ausztria egyaránt

257 KELSEN (1927a) i. m. 330.

258 MERKL (1927) i. m. 535–536.

lemond államhatalmi jogosítványainak egy részéről, amelyet az új államra ruháznak át, s mindketten ennek egyenjogú tagállamai lesznek.

Az azonban Ausztria számára is világos volt, hogy ez a megoldás megmarad az elmélet szintjén, hiszen Németország egy ilyen egyesülésbe nem menne bele. Ebben a konstrukcióban az új állam lakosságának 90%-át, illetőleg 10 %-át kitevő része az államügyek vitelére egyforma befolyást kapna, egy erős szövetség esetén a kis Ausztria jelentősen befolyásolhatná Németország államműködését.

Az egyesülés lehetősége ellen szólt az is, hogy *Ausztria történelmileg ugyanúgy a német államok egyike volt, mint a Németországot akkor alkotó tagállamok*. Furcsa folyamat lett volna az, hogy a német államok egyikőjük kívülmaradásával létrehoznak egy új államot, majd később ez az egy nem csatlakozik hozzájuk és velük azonos jogállású tagállam lesz, hanem a korábban egyenrangú társainak a közösségével egyesül. Így követhető megoldásként csak a csatlakozás maradt, vagyis Ausztria Németország egy új tagállamává válik. Ez bizonyos államhatalmi jogosítványok átengedését vonja maga után, amelyet a jövőben a német központi (birodalmi) szervek fognak gyakorolni.

Az átadott hatáskörökre vonatkozóan még mindig két alternatíva volt. Az egyik, s nyilvánvalóan kézenfekvőbb, hogy *a német alkotmány miként osztja meg a kompetenciákat a Birodalom és a tagállamok között*. Amit birodalmi hatáskörbe von, azon kompetenciákról Ausztriának le kell mondania, s azok maradnak meg nála, amelyet a többi tagállam is önállóan gyakorol. A másik lehetőség, hogy megpróbál egy új, speciális tagállami jogállást megszerezni magának.²⁵⁹ Ez annyit jelent, hogy a Birodalomhoz történő csatlakozáskor a többi tagállamnál több kompetenciát tarthat meg. Így a központi hatalom egyes döntései Ausztriára nem terjedtek volna ki, hanem a csatlakozás után is az osztrák államhatalmi szervek határoztak volna benne. Ezen utóbbi alternatívát azonban megint el kellett vetni, amelynek okait Németország belső fejlődésében kell keresnünk. Említettem [ld. 45.§], hogy a monarchikus elv szerint létrehozott egység a tagállamok, ezen belül is elsősorban azok uralkodóinak versengésével jött létre. Így a republikánus Németországra több olyan örökség maradt, amely a köztársasági államformában nehezen volt kezelhető. A weimari alkotmányozó nemzetgyűlés ezeket megpróbálta felszámolni, de a történelmi sajátosságok áttörése csak részben sikerült.

Ilyen volt például a tagállamok területi beosztása, amelyet részleteiben később érintek. Az uralkodók versengése azonban más sajátosságot szült, amelyek *a tagállamok előjogaiban testesültek meg*. Ezek részben éppen szélesebb körű autonómiát jelentettek, egyes központi döntések valamely tagállamra érvényesek voltak, másokra viszont nem. A Birodalmat létrehozó Poroszország bírt a legtöbb előjoggal, de mellette kisebb privilégiumok megillették például Bajorországot, vagy Württemberget is.²⁶⁰ Ezek a tagállamok nyilvánvalóan szerették volna megtartani jogaikat, *a weimari nemzetgyűlés azonban az új alkotmányban mindenféle tagállami előjogot megszüntetett*, azok között teljes jogegyenlőséget teremtett.²⁶¹ *Ebben a helyzetben Ausztria nem léphetett fel azzal az igénnyel, hogy privilegiált jogállású tagállamként szeretne belépni a Német Birodalomba.*

Így egyedül az a lehetőség maradt, hogy *Ausztria a többi tagállammal azonos jogállást kapva csatlakozik Németországhoz*. Ebből következően az előtte álló feladat az volt, hogy készítsen tervezeteket saját államszervezetének olyan jellegű átalakítására, amely lehetővé teszi a Német Birodalomhoz történő csatlakozást. A problémák azonban ott kezdődtek, hogy *mindkét állam szövetségi szerveződésű volt, vagyis egy szövetségi államot kellett egy másik szövetségi állam tagállamává alakítani*. Vajon ez kivitelezhető-e?

50.§ Az osztrák államberendezkedés átalakításának lehetséges módzatai, a tagállamonként való csatlakozás problémája. Alkotmánytechnikai szempontból a szövetségi állam a szövetségi államban problémát két módon is el lehetett kerülni. Az egyik, hogy az osztrák tagállamokat a csatlakozás előtt megszüntetik és így *Ausztriát unitárius állammá szervezik át*.²⁶² Ez azt jelenti, hogy az eddig a tagállamok által gyakorolt kompetenciák átkerülnek a szövetséghez, amely így igazából nem is lesz már szövetség. Ezt követően a német alkotmány szerint birodalmi kompetenciába tartozó ügyeket továbbadják, a többit pedig a régi szövetségi államszervezet, mint tagállam látja el.

A másik – elvileg – egyszerűbb megoldást a szövetségi államszervezet megszüntetése jelentette. Eszerint Ausztria nem egy tagállamként csat

260 SZABÓ (2002) i. m. 103–104.

261 HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 76.

262 KELSEN (1927a) i. m. 334.

lakozik a Német Birodalomhoz, hanem *minden eddigi osztrák tagállam Németország külön-külön tagállama lesz.*²⁶³

Ha el akarjuk kerülni a szövetségi állam a szövetségi államban szerveződés komplikációit, akkor is igazából csak az első megoldás, az unitárius állammá alakítás kivitelezhető. A tagállamonkénti csatlakozás megkísérlése súlyos következményekkel járt volna. Az ugyanis rendezett formában csak úgy lett volna megoldható, ha megszűnése előtt a szövetség csatlakoztatja tagállamait. Ha azonban Ausztria tagállamai különálló német tagállamok lesznek, akkor a csatlakozásról is külön célszerű megegyezniük. Ha viszont a szövetség fenntartása mellett az osztrák tagállamok hozzákezdenek ehhez az eljáráshoz, annak igen kicsi az esélye, hogy egyszerre megegyeznek. Mi lesz akkor, ha egy részük hamar megegyezik, egy részük viszont nem. Akkor megengedik, hogy megegyezésre jutottak kilépjenek az Osztrák Köztársaságból, a maradék pedig még fenntartja a szövetségi államszervezetet. Nem kell hosszasan bizonygatni, hogy ez nem követhető eljárás. De az sem, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt szüntetik meg a szövetséget, amellyel a tagállamok önálló országokká válnak, és így kezdik meg a csatlakozási tárgyalásokat. Mindezek jól bizonyítják, hogy *a tagállamonkénti csatlakozás Ausztria szempontjából nagyon nehezen volt kivitelezhető.*

Nem szabad azonban eltekintenuünk attól sem, hogy ez Németország számára sem lett volna jó megoldás. Említettem, hogy a német egység monarchikus típusú megteremtése több olyan örökséget hagyott hátra a republikánus Németországra, amely nehezítette annak államműködését. A tagállamok előjogait – amelyeket azonban az alkotmányozó nemzetgyűlésnek sikerült felszámolnia – már korábban érintettük. A másik terhes örökség *a tagállamok területi beosztása volt.* 1918 előtt ezt elsősorban dinasztikus szempontok határozták meg. Ez azt jelentette, hogy az egyes tagállamok között óriási méretbeli különbségek voltak, amely viszont a raciónalis közigazgatási rendszer kiépítését sokszor megnehezítette. A Weimari Alkotmány utalt a tagállamok területi beosztásának ésszerű megvalósítására,²⁶⁴ de ebben csak kisebb lépéseket tudtak tenni. A weimari Németország tizennyolc tagállamából Poroszország adta a Birodalom lakosságának kb. 60%-át, és mellette tucatnyi olyan törpeállam volt, amelyeket össze kellett volna vonni egymással. A csatlakozás esetén Ausztria egységesen egy

263 MERKL (1927) i. m. 538.; KELSEN (1927a) i. m. 334.

264 WRV 18. cikkely (1) bekezdés.

sokkal racionálisabb méretű tagállam lett volna, mint az ő tagállamai külön-külön. Mindezekből következik, hogy *a tagállamonkénti csatlakozás lehetőségét Németország oldaláról is el kellett vetni.*

Az egyszerűbb megoldások közül *maradt tehát az unitárius állammá történő átszervezés.* Ennek alkotmánytechnikai akadályai nem voltak, de annál kockázatosabb politikai kihatásai lehettek. Ausztria tagállami beosztását sem a köztársaság idején találták ki, hanem annak – a koronartartományokban megtestesülve – történelmi hagyományai voltak. Ráadásul a császárság bukása után még megerősítették a tagállamokat.²⁶⁵ Bár Ausztrián belül népszerű volt az „Anschluss” iránti törekvés, azonban az ezért hozandó áldozatokat is reálisan számba kellett venni. Elkerülhetetlen áldozat, hogy az államhatalmi jogosítványok egy részét a Német Birodalomra kell átruházni. Ha azonban a tagállamok megszüntetését is az „Anschluss” feltételeként szabják, akkor jelentős politikai kockázatot vállalnak. Lehet, hogy így nem lesz meg a kellő támogatottsága. Ezért mindenképpen meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy *a szövetségi állami struktúra fenntartása mellett megvalósítható-e a Németországhoz történő csatlakozás.* Ehhez kiindulási pontként ismét a Weimari Alkotmányt kell áttekintenünk. Vajon ez megengedi-e a tagállamok szövetségi jellegű szerveződését, vagy ehhez a csatlakozáskor külön kivételt kell Ausztriának kérnie? A tagállami privilégiumok eltörlése miatt ez az utóbbi nehézségekbe ütközött volna. A kérdés tehát az: Németországban *hol húzódott a tagállamok alkotmányozási autonómiája.*

51.§ A tagállamok alkotmányozó jogai a Weimari Köztársaságban.

A tagállamok alkotmányozó jogai az egyes szövetségi államokban nem egyformák. Először is meg kell osztani a hatásköröket a központ és a tagállamok között, az utóbbiaknál maradó hatáskörökre pedig minden tagállamnak saját államszervezetet kell felállítania. A kompetenciák megosztásánál már tisztáztuk, hogy *Ausztria nem számíthatott előjogokra,* azokat a hatásköröket kaphatta meg, amelyek minden más tagállamot megillettek. Számunkra viszont most az a kérdés fontos, hogy az ennek gyakorlására kiépített államszervezetre *a központi (birodalmi) alkotmány milyen megkötéseket tett.* Azt, hogy ezt teljesen szabadon hagyják, nagyon ritkán fordul csak elő. A két gyakoribb lehetőség, hogy a tagállamok államszervezetére vonatkozóan *alapelveket állapítanak meg,* de a konkrét

265 KELSEN (1927a) i. m. 336.

struktúra kiépítését a tagállamra bízzák. A másik, ennél szorosabb szabályozás, amikor *a tagállamok államszervezeti felépítését is a szövetségi alkotmány rögzíti*. A tagállamoknak ezen utóbbi esetben is van saját maguk által elfogadott alkotmányuk, csak lényegesen nagyobb részt tesznek ki benne a kötelezően befogadandó normák. Ezen utóbbi szabályozási rendszerben nehezen képzelhető el, hogy az egyik tagállam unitárius, a másik szövetségi állami struktúrában működik, hiszen a tagállamok államszervezete egyforma. Amennyiben *viszont a központi alkotmány csak alapelveket állapít meg, ez már nem elképzelhetetlen*. A kérdés nyilvánvalóan az, hogy mik ezek az alapelvek. *A Weimari Alkotmány – az alapelvek rögzítésével – a megengedőbb modellt alkalmazta*, vagyis elvileg nem zárta ki a tagállamok szövetségi típusú szerveződését. Tehát meg kell néznünk, hogy ezek az alapelvek pontosan mik voltak.

A Weimari Alkotmány megkövetelte az *államforma homogenitását*,²⁶⁶ vagyis minden tagállamnak kötelezően köztársasági államformát kellett rögzítenie. A tagállamok törvényhozó szerveit az *általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog* alapján kellett felállítani,²⁶⁷ s *a végrehajtó hatalom gyakorlóinak ezen törvényhozás bizalmát kellett bírnia*.²⁶⁸ Ezen túl az önkormányzatok felállításánál szintén megkövetelte a demokratikus választási rendszert.²⁶⁹ Ezen kívül egy áttételes lépéssel²⁷⁰ még a rendes bíróságok szervezetére voltak birodalmi rendelkezések.

Ezek az előírások Ausztriától jelentős megszorításokat nem kívántak, hiszen az 1920-ban elfogadott alkotmány *az összes kritériumnak megfelelt*, igazából a bírósági szervezet is nagyobb „felfordulás” nélkül igazítható volt a némethez. Így a Weimari Alkotmány szinte korlátlan alkotmányozási jogot hagyott Ausztriának.²⁷¹ Mindössze két államhatalmi szerv

266 WRV 17. cikkely (1) bekezdés 1. mondat.

267 WRV 17. cikkely (1) bekezdés 2. mondat.

268 WRV 17. cikkely (1) bekezdés 3. mondat.

269 WRV 17. cikkely (2) bekezdés; HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 72–73.; MERKL (1996) i. m. 353.

270 Az 1919-es birodalmi alkotmány a rendes bíróságokra vonatkozóan csak annyit tartalmazott, hogy „A rendes bíraskodást a Birodalmi Bíróság és a tagállamok bíróságai végzik.” [WRV 103. cikkely] A még 1877-ben kibocsátott bírósági szervezeti törvény [Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 RGBI (deutsches) 41.] azonban a tagállami bíróságok (Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht) szervezeti felépítését is szabályozta. Ez mindenképpen a tagállamok államszervezetére vonatkozó birodalmi előírás volt.

271 MERKL (1996) i. m. 353.

volt, amelynek esetleges fenntartását némileg indokolni kellett. Az egyik a szövetségi törvényhozás második kamarája, a Bundesrat (Szövetségi Tanács) [ld. 96–107.§§], a másik az államfő, a Szövetségi Elnök tisztsége [ld. 112–134.§§] volt.

52.§ A Bundesrat (Szövetségi Tanács) megtartása. Mint a legtöbb szövetségi államban, Ausztriában is a törvényhozás alsóházát a lakosság közvetlenül választotta, a második kamarát viszont a tagállamok delegálták. [Ld. 96–97.§§] Kérdés, hogy ezen utóbbi kamara megfelel-e a Weimari Alkotmány által támasztott azon feltételnek, hogy a tagállamok törvényhozó szerveit az *általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog* alapján kell felállítani.²⁷² [Ld. 51.§]

Szó szerinti értelmezésben a közvetlenség elvének nem felelt meg, hiszen a lakosság a tagállami országgyűléseket választotta meg, s ezek delegálták a Szövetségi Tanács tagjait. Vajon az alkotmányt hogyan kell értelmeznünk? Csak egy, a négy választójogi alapelvnek teljes egészében megfelelő parlamenti kamara lehet, vagy egy illet köteles minden tagállam felállítani, de mellette szervezhet még egy másik kamarát is?

A gyakorlat az utóbbi értelmezés irányába hajlott, ugyanis *Poroszország esetében találhatunk az osztrák Szövetségi Tanácshoz hasonló államhatalmi szervet*. A Birodalom legnagyobb tagállama ugyanis maga is mutatott a szövetségi államra utaló jellemzőket.²⁷³ Az több mint tíz Provinz (tartomány) elnevezésű területi egységekre tagozódott,²⁷⁴ amelyeknek saját – törvényhozási jogokkal is bíró²⁷⁵ – tartományi gyűléseik (Provinziallandtag) voltak. Ezek a törvényhozási tárgyak nyilvánvalóan a tagállami hatáskörben hagyott ügyekből kerültek ki, amelyeket a porosz törvényhozás átengedett a tartományoknak. Maga a porosz törvényhozás is két kamarás volt,²⁷⁶ *a lakosság által közvetlenül választott Landtag (or-*

272 WRV 17. cikkely (1) bekezdés 2. mondat.

273 MÖLLER i. m. 219.

274 P-VG. 32. cikkely (1) bekezdés.

275 HATSCHKE i. m. 39–40.

276 Az alkotmány (porosz) alkotmányozó nemzetgyűlési tárgyalása során az Államtanácsot nem tekintették második kamarának, mivel különbséget vontak aszerint is, hogy azt a törvényhozás, vagy a kormány delegálja, a delegálók által utasíthatók, vagy szabad mandátumuk van stb. Ez azonban megint csak belső alkotmányjogi kérdés, ami szabadon határozható meg. A közjogi irodalom viszont egyértelműen második kamaraként kezelte az Államtanácsot. [PREUB i. m. 268.]

szágyűlés) mellett volt egy Staatsrat (Államtanács), amelyet a tartományi gyűlések választottak. Az Államtanács jogállása hasonló volt a szövetségi államok második kamarájához,²⁷⁷ például az alsóház által elfogadott törvényekkel szemben gyakorolt korlátozott vétójogot.²⁷⁸ Ez hasonlított a német központi alkotmány szerint a Birodalmi Tanácsnak a Birodalmi Gyűlés által elfogadott törvényjavaslatokkal szembeni vétójogához,²⁷⁹ vagy éppen az osztrák Szövetségi Tanácsnak az osztrák törvényhozásban betöltött szerepéhez.²⁸⁰

Mindez azt mutatja, hogy egy szövetségi államon belül alkotmánytechnikailag a tagállam szövetségi szerveződése is kivitelezhető. A problémát a német tagállamok alkotmányozási autonómiájára szűkítve megállapíthatjuk: a porosz Államtanács a példa arra, hogy a tagállamok alkalmazhatták a saját belső területi egységeik által delegált törvényhozási kamarát.²⁸¹ Ha mélyebben elemezzük a kérdést, minden fenntartás nélkül megállapíthatjuk azt is, hogy *a Birodalom ezt nem csak a béketűrés kedvéért ismerte el legnagyobb tagállamánál*. A demokratikus népképviselőt ugyanúgy a Birodalom számára is kötelező volt, de a második kamarát alkotó Birodalmi Tanácsot itt is a tagállamok delegálták. A Weimari Alkotmányban ezeket a tagállamokra vonatkozó igen pontosan szabályozott választási alapelveket valószínűleg azért rögzítették, *mert fel akarták számolni a tagállamokban 1918 előtt alkalmazott, sokszor felemás választási rendszereket, s nem azért, hogy eltiltsák őket a szövetségi szerveződéstől*. A szövetségi államban a belső területi egységek által delegált második kamara – bár a közvetlen választás elvének betű szerint nem felel meg, de – a demokratikus népképviselői rendszer iránt támasztott elvárásokat nem sérti.

Konklúzióként megállapítható: *a Weimari Alkotmány tehát teljesen egészében a tagállamokra bízta, hogy azok a Birodalmon belül unitárius, vagy szövetségi módon szerveződnek.*²⁸²

277 HATSCHKE i. m. 204–205.

278 P-VG. 42. cikkely; LYMPIUS i. m. 22.; PILOTY i. m. 91.; HATSCHKE i. m. 218.; MÖLLER i. m. 219.

279 WRV. 74. cikkely (1) bekezdés; HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 383–384.; SZABÓ (2002) i. m. 183.

280 KELSEN (1927a) i. m. 339.

281 LYMPIUS i. m. 21.; KELSEN (1927a) i. m. 338–340.

282 MERKL (1996) i. m. 353.

53.§ Az államfői tisztség problémája. Kérdésként vetődött még fel az is, hogy a Németországhoz történő csatlakozás után *az osztrák államfői tisztség fennmaradhat-e?* Egyes álláspontok szerint a Szövetségi Elnök tisztségét az „Anschluss” megvalósulása esetén meg kellett volna szüntetni.²⁸³ Más vélemény szerint több tagállamban (pl. Baden vagy Württemberg) létezett a „Staatspräsident” (államelnök) tisztsége, így Ausztriában is megmaradhat az államfői tisztség.²⁸⁴

Az eltérő vélemények között az igazság valahol félúton található. A másodiknak is van igazságtartalma, de a valóságot teljes egészében nem fedi le. Mindkét említett tagállamban valóban létezett „Staatspräsident” elnevezésű hivatal, kétség az irányba merülhet fel, hogy *ezek tartalmilag is valóban a klasszikus államfőnek megfelelő tisztségek voltak-e?* Az európai államok kormányzati modelljeiben ugyanis az államfői és a kormányfői tisztség szétválik, s a miniszterek testületét az utóbbi irányítja. A német tagállamokban azonban ezt a megosztást sehol sem alkalmazták. A kormányt irányító személyt a tagállamok többségében miniszterelnöknek nevezték, néhány helyen viszont államelnöknek. Mivel a központi alkotmány erre vonatkozó előírást nem tartalmazott [ld. 51.§], a végrehajtó hatalom gyakorlóinak elnevezését a tagállamok szabadon variálhatták. Ha megnézzük Baden alkotmányát, azt láthatjuk, hogy a minisztérium élére az országgyűlés minden évben egy elnököt választ, amely tisztség az államelnök elnevezést viseli.²⁸⁵ Itt még ráadásul évente rotálódik a tisztség betöltése. Württembergben hasonlóan az országgyűlés által a kormány élére választott személy volt az államelnök, akinek megbízatási ideje össze volt kötve az országgyűlésével.²⁸⁶ Így mindkét esetben *az államelnök tartalmilag inkább miniszterelnököt jelentett, mint köztársasági elnököt.*

Az viszont, hogy a német tagállamokban nem találunk rá példát, még nem jelenti automatikusan azt, hogy erre alkotmányos tilalom állt volna fenn, s ezért Ausztriának a Németországhoz történő csatlakozáskor meg kellett volna szüntetni az államfői tisztséget. Ennek megállapítása végett ismét vissza kell térnünk a tagállamok alkotmányozó jogaihoz [ld. 51.§], s megnéznünk, hogy a Birodalom által az alkotmányaikra megállapított alapelvekkel összeegyeztethető-e, avagy nem. *A végrehajtó hatalom gya-*

283 HUGELMANN (1996) i. m. 346.

284 KELSEN (1927a) i. m. 341.

285 HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 795.

286 HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 791.

korlására egy kötelező alapelvet találunk, ez pedig a népképviseleti alapon létrehozott törvényhozó szerv ellenőrzési joga. Vagyis a végrehajtó hatalom gyakorlóinak hivatalviselésükhöz a törvényhozó szerv bizalmát kellett bírniuk.²⁸⁷ Az alkotmány szigorú értelmezésénél így – a Szövetségi Tanácshoz hasonlóan – az államfői tisztséget sem lehetett volna megtartani, mert a Szövetségi Elnök nem függött a népképviseleti kamara bizalmától. Az államfő mellett álló Szövetségi Kormánynak viszont bírnia kellett a népképviseleti kamara bizalmát,²⁸⁸ s az ellenjegyzési kötelezettség miatt,²⁸⁹ [141.§] ez a kontroll a Szövetségi Elnökre is kiterjedt. Ez megvalósítja a végrehajtó hatalom ellenőrzöttségének szükséges szintjét, így a Szövetségi Elnök tisztsége – álláspontom szerint – az „Anschluss” után is fenntartható lett volna.

Jogköreit azonban természetesen csökkenteni kellett, hiszen sok olyan hatáskörben járt el, amelyeket a csatlakozás után át kellett adni a Birodalomnak. Ilyenek például a külügyek és hadügyek intézésében fennálló jogai. Ellenpéldaként azonban megemlíthetjük, hogy például a tisztviselők kinevezésére vonatkozó jogkörét minden további nélkül megtarthatta volna.²⁹⁰

54.§ A szövetségi állam struktúrájának fenntartása, a belső állami egységek hatásköri megosztásának átalakítása. Az előzőekben felvázoltakból megállapítható, hogy Ausztriának államszervezetén – az elnevezések kivételével [ld. 57.§] – nem kellett volna jelentős változásokat végrehajtani ahhoz, hogy Németországhoz csatlakozhasson. *A legfontosabb feladatot a hatásköri megosztás átalakítása jelentette.* Az osztrák államszervezet a régi szövetségi és a tagállami szinten változatlanul megmaradhatott, csak *szűkebb hatásköröket gyakorolhatott volna az eddigieknél, hiszen azok egy részét át kellett adni a központi német szervek részére.* Ezek körét a Német Birodalom Alkotmánya határozta meg, amely két csoportba osztotta a saját hatáskörébe vont ügyeket. Voltak az ún.

287 HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 72–73.

288 B-VG 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; Kelsen (1922b) i. m. 254.; Adamovich (1927) i. m. 200–201.; Walter (1972a) i. m. 478.; Mezey–Szente i. m. 403.; Zeller (2007) i. m. 153.

289 B-VG 1920. 67. cikkely (2) bekezdés; Kelsen (1922b) i. m. 252.; Wittmayer (1923) i. m. 15.

290 Kelsen (1927a) i. m. 341.

kizárólagos²⁹¹ és az ún. konkuráló²⁹² hatáskörök. Az első körbe tartozó ügyekben a tagállam akkor sem járhatott el, ha a Birodalom az adott kérdést nem szabályozta, a második csoportnál viszont csak akkor állt fenn a tilalom, ha birodalmi szabályozás már megtörtént. A második esetben tehát, ha nem volt központi szabályozás, annak megszületéséig a tagállam is eljárhatott. [Ld. 71.§]

A hatáskörök átalakítását azonban két vonalon kell követnünk. Az első az előző bekezdésben érintett probléma, miszerint *Ausztriának egyes hatásköröket át kell engednie a Birodalom számára.* A második vonal, hogy *Ausztrián belül is át kell rendezni az addigi szövetség-tagállam hatásköri megosztás szabályait.* Az osztrák modellben a szövetség erősebb volt, vagyis több hatáskört vont magához, mint Németországban. Ebből következően a Birodalomnak átengedett hatáskörök után is maradtak kompetenciái, de ez egy elég szűk mezsgye lett volna. Az arányos vertikális hatalommegosztás azt kívánta, hogy az „Anschluss” után megmaradt kompetenciákat osszák újra a két államhatalmi egység között.

Ez néhány esetben alkotmányos kötelezettség is lett volna. Példának okáért Németországban a birodalmi törvények végrehajtása is főszabályként a tagállamok feladata volt. Ausztria a szövetségi törvények végrehajtásának jogát egészében nem engedte át tagállamainak, de megosztotta velük. Ha viszont Ausztria német tagállammá válik, a törvények végrehajtására vonatkozó szabályokat újra kellett írni. A birodalmi törvények végrehajtását ugyanis a tagállam nem delegálhatta tovább belső egységeire. Ebből következően minden olyan kompetenciát, ami a birodalmi törvények végrehajtására vonatkozik, kötelező lett volna a volt tagállamoktól, vagyis a leendő tartományoktól, a volt szövetséghez, a leendő tagállamhoz átcsoportosítani.

Németországban ugyanis a Birodalmat felügyeleti jog illette meg tagállamai felett,²⁹³ amelynek körében ellenőrizhette a birodalmi törvények végrehajtását is. Ha a tagállam ezt nem tette meg, azt a Birodalom akár szankciók alkalmazásával is kikényszeríthette (birodalmi végrehajtás).²⁹⁴ A felügyeleti jog azonban csak a tagállamok felett állt fenn, az alsóbb

291 WRV. 6. cikkely; A kizárólagos hatáskörök voltak: külügy; gyarmatügy; állampolgárság; honvédelem; pénzügyek; vámügy; posta- és távíróügy.

292 WRV. 7. cikkely.

293 ANSCHÜTZ (1930a) i. m. 363–367.

294 SZABÓ (2000) i. m. 137–144.

közigazgatási egységekre már nem terjedt ki.²⁹⁵ Ezért *Ausztria a német központi szerveknek átadott hatáskörökben hozott törvények végrehajtását nem hagyhatta volt tagállamainál* (a csatlakozás után tartomány), mert ezzel elnehezítette volna a Birodalom felügyeleti jogát.²⁹⁶

Csak érdekességként említeném meg, hogy Ausztriának az Európai Unióhoz történő csatlakozásakor ugyanígy felvetődött a szövetség és a tagállamok közötti hatásköri átrendezés kérdése.²⁹⁷ Ennek hatása kisebb volt, mint az „Anschluss”-tervek idején, hiszen egy lényegesen gyengébb szövetségi szerveződésbe történő belépés volt. De a probléma gyökere azonos.

55.§ Az egyes osztrák államhatalmi szervek hatáskörének változása (szűkülése). A hatásköri megosztás után, mint második vonalat, érdemes néhány konkrét államhatalmi szervet is megvizsgálni, hogy a csatlakozás után – a Birodalomnak átadott kompetenciák miatt – milyen hatásköröket vesztenek el, s melyek maradnak meg náluk. Az osztrák *államfő* kapcsán ezt a fentiekben már meg is tettük. [Ld. 53.§] A *törvényhozó szerveknél* is egyszerű megoldani a problémát, mivel a Birodalom és a tagállam között az előbb meghatározott hatásköri felosztás egyben törvényhozási tárgyakká is tekinthetők.

A rendes bíróságok tekintetében a *legfelsőbb bíróság szintjén áll elő változás*. Tekintettel arra, hogy Németországban a négyszintű bírósági szervezetből három a tagállamokhoz tartozott és csak a Lipcsében működő legfelsőbb bíróság (Reichsgericht) volt birodalmi szerv,²⁹⁸ Ausztriában viszont az összes bírósági szint a szövetséghez tartozott,²⁹⁹ azok – az osztrák legfelsőbb bíróság kivételével – szinte változatlanul megmaradhattak tagállami bíróságként.

A *közigazgatási bíráskodás*³⁰⁰ is szinte változatlan szervezeti formában fennmaradhatott volna az „Anschluss” megvalósulása esetén is. [Ld. 155–158. §§] A német igazságszolgáltatási modell ugyanis ezen a területen is megosztotta a hatásköröket. A tagállamok közigazgatásának törvényessége

295 ANSCHÜTZ (1930a) i. m. 366.

296 Kelsen (1927a) i. m. 333.

297 KAJTÁR (1992) i. m. 65–66.; KAJTÁR (1993) i. m. 167.

298 HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 979–980.

299 ADAMOVICH (1927) i. m. 243–244.; KATZENSTEIN i. m. 58.

300 B-VG 1920. 129–136. cikkely.

felett a saját közigazgatási bíróságuk, a birodalmi közigazgatás törvényessége felett a Birodalmi Közigazgatási Bíróság őrködött. Csakhogy ezen utóbbit – bár arról a központi német alkotmány kifejezetten rendelkezett³⁰¹ – a Weimari Köztársaság idején nem állították fel.³⁰² Az osztrák bírói fórum azonban az osztrák tagállami közigazgatás felett mindenképpen gyakorolhatott volna bírói kontrollt, sőt Kelsen álláspontja szerint központi fórum hiányában még a birodalmi közigazgatást is érinthette volna.³⁰³

Egy kicsit érdekesebb az alkotmánybíráskodás³⁰⁴ kérdése. [Ld. 160–170.§§] Németországban ugyanis a Weimari Alkotmány előírta egy állambíróóság felállítását, ami 1921-ben meg is történt.³⁰⁵ (Német Birodalom Állambíróósága) Ez azonban csak a tagállamok és a Birodalom közötti hatásköri bíróságként,³⁰⁶ valamint a törvényhozás által vád alá helyezett birodalmi államfő, illetve birodalmi miniszterek feletti ítélőbíróságként³⁰⁷ működött. Itt az osztrák alkotmánybíróóság nyilvánvalóan a tagállamon belüli hatásköri vitákban, illetőleg saját államfőjének, vagy minisztereinek vád alá helyezése esetén járhatott volna el.³⁰⁸ Az Ausztria és a Birodalom közötti, vagy egy másik tagállammal kialakult hatásköri vitákban a birodalmi állambíróóság hozhatott volna döntést. A Német Birodalom Állambíróósága azonban alkotmányellenes törvényeket nem semmisíthetett meg, s alapjogi bíráskodást sem folytathatott, nem úgy, mint az osztrák Alkotmánybíróóság.³⁰⁹ [Ld. 169.§] Az első hatáskör tekintetében világosan megállapítható, hogy az alkotmánybíróóság az osztrák tagállami, illetőleg a belső tartományai által hozott törvények alkotmányosságát vizsgálhatta volna, s a birodalmi törvényekét nyilvánvalóan nem. Ha központi törvény a központi alkotmányt sérti meg, abban a tagállam bírósága nem járhat el, még akkor sem, ha nincs központi alkotmánybíróóság. Érdekes kérdés volt az, ha a birodalmi törvény a tagállam alkotmányát sértette. A tagál-

301 WRV 107. cikkely.

302 SZABÓ (2002) i. m. 228–229.

303 KELSEN (1927a) i. m. 347.

304 B-VG 1920. 137–148. cikkely.

305 Gesetz über den Staatsgerichtshof. Vom 9. Juli 1921. [RGI (deutsches) 905.]

306 WRV 59. cikkely; Gesetz über den Staatsgerichtshof. Vom 9. Juli 1921. [RGI (deutsches) 905.] 2–15.§§; SZABÓ (2002) i. m. 230.

307 WRV 15. cikkely (3) bekezdés; Gesetz über den Staatsgerichtshof. Vom 9. Juli 1921. [RGI (deutsches) 905.] 16–23.§§; SZABÓ (2002) i. m. 230.

308 KELSEN (1927a) i. m. 347.

309 B-VG 1920. 144. cikkely (1)–(2) bekezdés.

lami alkotmánybíróság azonban ebben az esetben sem járhatott volna el. A birodalmi jog ugyanis megelőzte a tagállam jogát, mégpedig minden jogforrási formájában (alkotmány, törvény, rendelet), vagyis a birodalmi törvény magasabb szintű jogforrás volt, mint a tagállam alkotmánya. Ilyen ütközés a konkuráló hatásköröknél fordulhatott elő [ld. 51., 71. §§], ahol a tagállam mindaddig alkothatott jogi normákat, amíg birodalmi szabályozás nem született. Hogy a tagállam ezt az alkotmányában teszi-e meg, vagy törvényeiben, az már a belügye volt. Amennyiben a birodalmi törvény a tagállam alkotmányával ütközött, csak azt lehetett vizsgálni, hogy a Birodalom nem lépte-e túl a hatáskörét, nem kizárólagos tagállami hatáskörben járt-e el. Ha nem, akkor a tagállami alkotmány érintett rendelkezését kellett megszüntetni, mert az egy magasabb szintű jogforrást sértett. Ha hatáskör hiányában hozta, akkor pedig az előbb említett központi állambírósághoz lehetett fordulni, hiszen ez a Birodalom és a tagállam közötti hatásköri vita volt.

Az *Alkotmánybíróság hatáskörét vizsgálva* nem feledkezhetünk meg az alapjogi bíraskodásról sem.³¹⁰ [Ld. 169.§] Az első kérdés az, hogy az alapjogok szabályozása vajon kizárólagos birodalmi hatáskör-e. Ha igen, akkor birodalmi felhatalmazás nélkül tagállami bíróság nem járhat el benne. A kizárólagos birodalmi hatásköröknél a központi szabály megjelenéséig joghézag volt, a tagállam ugyanis azt központi norma hiányában sem szabályozhatta. [Ld. 51., 71.§§]. Lássuk akkor mi a helyzet az alapjogokkal. A császárság idején a német központi alkotmány alapjogi katalógust nem tartalmazott, azt a tagállamok szabályozták,³¹¹ a Weimari Alkotmány viszont már részletesen összefoglalta az állampolgárok jogait és kötelezettségeit.³¹² Felmerül a kérdés, hogy ez egyben tilalmat is jelentett-e a tagállamoknak, hogy ők bármilyen alapjogokat érintő szabályozást kibocsássanak. Bár erre kétséget kizáró választ nem lehet adni, a tilalomként történő értelmezés azonban eltúlzott lenne. Meglátásom szerint ezt úgy kell definiálni, hogy a birodalmi szinten biztosított jogokat a tagállam nem korlátozhatta, ugyanakkor azokat kiterjeszthette. Például bírói védelmet ad az alapjogok érvényesülésének. Így az *osztrák alkotmánybíróság az „Anschluss” esetleges megvalósulása után is folytathatott volna alapjogi bíraskodást.*³¹³

310 Uo.

311 SZABÓ (2002) i. m. 144–145.

312 SZABÓ (2002) i. m. 236–240.

313 KELSEN (1927a) i. m. 347.

56.§ A birodalmi államhatalomban való részesedés. Ausztriának tehát az „Anschluss” végrehajtása esetén le kellett volna mondania több államhatalmi jogosítvány önálló gyakorlásáról. Ezeket a birodalmi szervek vették volna át, de természetes, hogy ebből a csatlakozó Ausztriát sem rekesztették volna ki. A birodalmi törvényhozás mindkét kamarájába a lakosságszámával arányos mandátum illette volna meg. A lakosság által közvetlenül választott Birodalmi Gyűlésbe a választás tisztán listás rendszerben zajlott, a pártok minden 60 000 szavazat után kaptak egy mandátumot.³¹⁴ Ezen rendszer szerint nyilvánvalóan Ausztria polgárai is választottak volna képviselőket a Birodalmi Gyűlésbe.

Már több érdekességet rejtett magában a tagállamok kormányai által delegált Birodalmi Tanácsban az esetleges osztrák képviselő megjelenése. Mint korábban említettem [ld. 47.§], a német alkotmány már eleve rendelkezett Ausztriának a második kamarában való jelenlétéről, amely viszont ellentmondott a békeszerződésnek. Persze, ha a Népszövetség Tanácsa megadja a jóváhagyást, ez a probléma feloldódik.³¹⁵ [Ld. 31.§] Egy kérdés azonban még ekkor is felvetődött: *ezeket a szavazatokat Ausztria kormánya egyedül gyakorolja-e, vagy tartományaival (volt tagállamaival) megosztja azt?* A dilemma – annak szövetségi szerveződéséből eredően [ld. 52.§] – Poroszország miatt vetődött fel. *A porosz szavazatokat ugyanis maga a Birodalmi Alkotmány megosztotta, azokat felerészben a tagállam, felerészben annak tartományai birtokolták.*³¹⁶

Ausztria esetében azonban ez pontosan így nem is volt megvalósítható, a tagállam méretéhez képest ugyanis túl sok tartománya volt. Lakosság-száma alapján Ausztriát nyolc-tíz szavazat illette volna meg a Birodalmi Tanácsban, ebből tehát négy-ötöt kellett volna a kilenc tartomány között szétosztani. Ezt a megosztást csak úgy lehetett megvalósítani, hogy a szavazatok felét az osztrák tagállami kormány gyakorolja, a másik felét pedig a tartományok kormányai által működtetett Államtanács (volt Szövetségi Tanács) birtokolja.³¹⁷ A tartományok közötti megosztást azonban nem tartotta mindenki elképzelhetetlennek. Volt olyan elképzelés, amely szerint a tartományokat annyi csoportra kell osztani, ahány szavazati jog

314 SZABÓ (2002) i. m. 176.

315 Saint-germaini békeszerződés 88. cikkely; Kelsen (1970) i. m. 147.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 266.; VEROSTA (1968) i. m. 66.

316 WRV. 63. cikkely (1) bekezdés; WITTMAYER (1926) i. m. 292.; SZABÓ (2002) i. m. 182–183.

317 Kelsen (1927a) i. m. 349.

megilleti őket a Birodalmi Tanácsban, s ezek egymással egyeztetve szavazhattak volna.³¹⁸

Hozzá kell azonban tenni, hogy *Ausztria számára ezt a kötelező megosztást valószínűleg nem írták volna elő*. Ugyanis Poroszország esetében sem az volt a kiváltó ok, hogy az tagállamként is szövetségi állam volt, és tartományainak is jogokat akartak adni. Míg az 1867/1871-es alkotmány szám szerint meghatározta a tagállamok szavazatszámát a második kamarában, addig a Weimari Alkotmány ezt a lakosságszám arányában biztosította, minden hétszázezer lakos után járt egy szavazat.³¹⁹ *Poroszország azonban a Birodalom lakosságának 60%-át tette ki, így az ő esetében az általános elvet korlátozni kellett*. Az alkotmány első tervezeteiben a lakosságárányos szavazatszám mellett kikötötték, hogy egy tagállam sem bírhatja a szavazatok több mint egyharmadát. Ez a szabály nyilvánvalóan Poroszországra vonatkozó klauzula volt. Az alkotmány végleges szövegében ezt két ötödre emelték, ami engedmény volt Poroszország irányába, ugyanakkor a mandátumok egységét megbontották. Míg más tagállamok esetén az összes szavazati jogot annak kormánya gyakorolta, addig a porosz szavazatoknak csak a fele volt a tagállami kormány kezében, a másik fele tartományait illette.³²⁰ Mivel a megosztásnak az oka az volt, hogy túlzott befolyást egy tagállam se szerezzen a Birodalmi Tanácsban, Ausztriára vonatkozóan – lényegesen kisebb tagállam lévén – ilyen előírást nemigen vezettek volna be.³²¹

57.§ Változások az osztrák államhatalmi szervek elnevezésében. Tekintettel arra, hogy Ausztria önálló szövetségi állam volt, államhatalmi szerveinek elnevezése ehhez igazodott. Németország tagállamaként viszont ezek egy része félreérthetővé válhatott, vagy a Birodalom szerveivel összekeverhető volt. Az első ilyen a „Land” kifejezés, Németország³²² és Ausztria³²³ ugyanis tagállamait egyaránt ezzel az elnevezéssel jelölte meg. Az „Anschluss” után azonban Ausztria maga is egy „Land” lesz, s ha az eddigi tagállamait (Karintia, Tirol stb.) továbbra is így hívják,

318 HUGELMANN (1996) i. m. 346.

319 WRV 61. cikkely.

320 SZABÓ (2002) i. m. 182–183.

321 HUGELMANN (1996) i. m. 347.

322 WRV Első Fejezet.

323 B-VG 1920. negyedik főrész.

akkor azonos elnevezéssel két különböző státuszú területet jelölnének.³²⁴ Poroszország kapcsán is szó volt róla [ld. 52.§], hogy a tagállam belső területi egységeinek más – Provinz (tartomány) – elnevezésük volt, amely Ausztria számára is irányadó lett volna.

Nem ilyen mértékben zavaró, de még mindig félreértést okozhatott a „szövetségi” jelző használata az osztrák államhatalmi szervek megjelenésére. A német államfejlődés során a központi állam elnevezésénél a „Reich” (birodalom) és a „Bund” (szövetség) használata folyamatosan váltakozott. Mivel a weimari Németország császárság bukása után is megtartotta a Német Birodalom elnevezést,³²⁵ a központi szervek nevei is ehhez igazodtak (Birodalmi Gyűlés, Birodalmi Elnök stb.). Így az osztrák szervek elnevezése előtti „szövetségi” jelző nem jelentett a német központi szervekkel névazonosságot. *Az alkotmányjogi tartalma azonban a két jelzőnek, ennek ellenére azonos volt.* A törvényhozás második kamrájánál a Szövetségi Tanács helyett például sokkal célszerűbbé vált volna a poroszoknál alkalmazott Államtanács elnevezés használata.³²⁶ [Ld. 52.§]

Más okból kifolyólag az osztrák képviselőház „Nemzeti Tanács” elnevezése is változtatásra szorulhatott volna. Egyrészt a név hallatán a Német Birodalmon belül kevesen gondolnának az osztrák nemzetre, sokkal inkább a német nemzet államhatalmi szervének vélnék. Ennél azonban volt egy nyomósabb ok is, a központi alkotmány a tagállamok törvényhozó szerveit „Landtag” elnevezéssel illette,³²⁷ így ennek felvétele alkotmányos kötelezettség is volt.³²⁸

324 Kelsen (1927a) i. m. 337.

325 WRV 1. cikkely.

326 Az osztrák központi államhatalmi szervek elnevezésénél a Szövetségi Tanács (Bundesrat) volt az, amelyet a német közjogtörténetben korábban már alkalmaztak. 1867-től 1918-ig így nevezték a német törvényhozás második kamaráját. Ezt ugyan a Weimari Alkotmány 1919-ben Birodalmi Tanácsra (Reichsrat) változtatta, de a „Bundesrat” kifejezés a német közjogban már egy sajátos jelentéstartalmat nyert, egy egész kormányzati szisztémát testesített meg. Nem tekinthető csupán véletlennek az sem, hogy 1871-ben, amikor Németország ismét felvette a birodalom elnevezést, a második kamara neve továbbra is Szövetségi Tanács maradt. S a centralizáció irányába mutató jelzés volt, hogy 1919-ben Birodalmi Tanácsra változott a neve. A Szövetségi Elnök és a Szövetségi Kormány elnevezést 1949-ig nem alkalmazták, mivel a Német Szövetségnek (1815–1866) – laza államszövetség lévén – nem volt központi kormánya. De ez akkor is zavaró lett volna, hiszen a tagállamok feletti központi szervre utal.

327 WRV 36. cikkely.

328 Kelsen (1927a) i. m. 337.

58.§ Bécs jogállása. Ausztriának Németországhoz történő csatlakozása esetén felmerült az a lehetőség is, hogy a fővárosnak különleges státuszt, önálló tagállami jogállást kellene biztosítani.³²⁹ Érdekes azonban, hogy a Német Nemzet Szent Római Birodalmának 1806-os megszűnése után ilyen státuszt újonnan már egy város sem kapott. Amelyeknek még volt ilyen jogállásuk, annak megszerzése több évszázados múltra tekintett vissza. A XIX. századra egyébként jelentősen lecsökkent a számuk, míg a későközépkorban több tucatnyi ilyen ún. szabad (birodalmi) várost találhatunk; az 1815-ben alapított Német Szövetségben számuk már csak négy,³³⁰ A Weimari Köztársaságban pedig három volt.³³¹ Némelyiküknél lényegesen nagyobb városok sem bírtak ezzel a státusszal, elég példaként a Birodalom négymillió fővárosát felhozni, amely nem volt birodalmi város. Ez még persze nem zárja ki, hogy Bécs megkapja ezt a jogállást, a Weimari Alkotmány ugyanis lehetővé tette a tagállamok területi beosztásának módosítását,³³² amely új tagállam létrehozása is lehetett.

Ez tehát elsősorban nem jogi, hanem politikai kérdés volt. Bécs méreteit és fejlettségét tekintve minden valószínűség szerint alkalmas lett volna arra, hogy Németországon belül önálló tagállamként funkcionáljon. De ha bármely város megkapja ezt a jogállást, az kiszakad egy tagállamból, amelynek így a Birodalmon belüli súlya csökken. Poroszország az Észak-német Szövetség megalapításakor nem minden korábbi tagállammal alkotott új szövetségi államot. Azok egy részét magába olvasztotta, s a maradék állammal hozta létre az új tömörülést. Tette ezt azért, hogy a porosz lakosság minél nagyobb részt tegyen ki a szövetségen belül. Teljesen logikátlan lett volna, hogy ebben a helyzetben Berlint hagyja önálló tagállamként elszakadni.³³³ Amennyiben az „Anschluss”-ra sor kerül, ezt a kérdést az döntötte volna el, hogy Ausztria többi területe hogyan viszonyul hozzá, illetőleg az, hogy a Birodalom akarja-e tagállamainak számát

329 MERKL (1927) i. m. 539.

330 Hamburg, Bréma, Lübeck és Frankfurt (am Main). [HUBER (1957/1990) i. m. 1. kötet 584.]

331 Hamburg, Bréma és Lübeck. [HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 839–846.]. Frankfurtot még az Észak-német Szövetség 1867-es megalakításakor beolvasztották Poroszországba, szabad városi státuszát ezzel elvesztette. [MEYER–ANSCHÜTZ i. m. 189.; HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 578–585.; SZABÓ (2002) i. m. 97.]

332 SZABÓ (2002) i. m. 171.

333 Berlin Németország 1990-es újraegyesítése után tagállami jogállást kapott. Poroszországot azonban, mint tagállamot, még a második világháború után megszüntették.

tovább szaporítani. Azt azonban egyértelműen megállapíthatjuk, hogy Ausztria csatlakozásának Béccsel együtt kellett volna megtörténnie, hiszen a tagállamonkénti csatlakozás nehezen volt kivitelezhető³³⁴ [ld. 50.§], s ezt követően kerülhetett volna napirendre a kérdés.

59.§ A megvalósítás módja. Az „Anschluss” végrehajtására jogtechnikailag két megoldás kínálkozott. *Az egyik az államszerződés megkötése, a másik pedig a két állam azonos célra irányuló külön törvényhozási aktusa.*³³⁵ Felvetődött, hogy az államszerződés nem a legjobb megoldás, mert az általában két idegen állam között jön létre.³³⁶ Itt az idegen nyilvánvalóan nem nemzetközi jogi szempontból értendő, hiszen Ausztria ebből a szempontból ugyanolyan idegen állam volt, mint Lengyelország, vagy Csehszlovákia és még lehetne sorolni. Ez alatt történelmi kapcsolatot kell értenünk: egy államba visszatér egy olyan rész, amely korábban tagja volt annak, csak a különböző történelmi események folyamán kiszakadt belőle. A csatlakozás formáiban valóban lehet különbségeket találni, de a történelmi példák között az államszerződésre is van példa. Ha éppen a német egység létrejöttét vizsgáljuk, *a dél-német államok 1871-ben az Észak-német Szövetséggel kötött államszerződésekkel csatlakoztak ahhoz,*³³⁷ s tették ezzel lehetővé a Német Birodalom megalapítását.

Ugyanakkor a német alkotmány egyértelműen kimondta,³³⁸ hogy más területeket (új tagállamokat) birodalmi törvény által lehet a Német Birodalomba felvenni. Ez Németország részéről nehezebbé tette az államszerződés lehetőségét. *Így mégis a párhuzamos törvényhozás látszott a legjárhatóbb útnak,*³³⁹ s az mindenképpen egyszerűbb megoldást jelentett.³⁴⁰

Az „Anschluss” esetleges megvalósítása kapcsán láthattuk, hogy az elsősorban Ausztria idomulását jelentette az egységes Németország alkotmányos rendszeréhez [ld. 49.§], amelyet népszavazással kellett megerősíteni.³⁴¹ Az osztrák alkotmány rendelkezései szerint ugyanis annak átfogó

334 MERKL (1927) i. m. 538.; Kelsen (1927a) i. m. 334.

335 MERKL (1927) i. m. 544.; Kelsen (1927a) i. m. 331.

336 MERKL (1927) i. m. 544.; MERKL (1996) i. m. 355.

337 STRISOWER (1996) i. m. 356.; SZABÓ (2002) i. m. 100.

338 WRV 2. cikkely.

339 Kelsen (1927a) i. m. 352.

340 STRISOWER (1996) i. m. 356., HUGELMANN (1996) i. m. 345.

341 MERKL (1927) i. m. 544.

módosítása csak akkor léphet hatályba, ha azt népszavazással megerősítették.³⁴² [Ld. 208.§]

60.§ Az önkéntesség. A csatlakozás vagy egyesülés problémakörénél [ld. 49.§] láthattuk, hogy a két módozat közötti választást leginkább az érintett államok mérete határozta meg. Azért volt a csatlakozás az egyetlen lehetséges alternatíva, mert Ausztria Németországnál lényegesen kisebb volt. Ebben a helyzetben viszont az is felvetődhet, hogy a nagyobb állam a kisebbet *presszió alá helyezi* a csatlakozás megvalósítása érdekében. *Csatlakozásról azonban csak akkor beszélhetünk, ha az önkéntesen történik* és nem külső nyomásra. Ezen utóbbi esetben nem csatlakozás, hanem csatolás (annexió) történik.³⁴³ Nyilvánvaló, hogy az önkéntességet Ausztria oldaláról kell vizsgálnunk, amely kérdés 1938-ban vált érdekessé. Vajon a megvalósult „Anschluss” valóban csatlakozás volt-e, vagy annexió? [Ld. 62.§]

61.§ Az 1931-es vámunió-tervezet. A mélyülő gazdasági válság kedvezőtlen hatásainak mérséklésére 1931-ben Németország és Ausztria tárgyalásokat kezdett egy *egységes vámterület kialakításáról*.³⁴⁴ Ez azonban vitákat váltott ki, hiszen a saint-germaini békeszerződés értelmében Ausztriának nemcsak a függetlenség tényleges feladásához, hanem *ezek előkészítéséhez tett lépésekhez is a Népszövetség Tanácsának egyetértését kellett kérnie*.³⁴⁵ [Ld. 31.§] Vajon a vámunió az „Anschluss” előkészítése, vagy pedig nem? Nyilvánvaló, hogy a Németországhoz történő csatlakozással egységes vámterület lesz, vagyis bizonyos értelemben tényleg egy lépés ebben az irányban. A német egység létrejöttét is egy gazdasági integráció előzte meg, Poroszország az észak-német államokkal 1818-ban egységes vámterületet hozott létre, amelyet aztán bővítettek is.³⁴⁶ A gazdasági integrációt ezután politikai követte. Ugyanakkor sok olyan vámuniót találhatunk, amelyet nem követ semmilyen politikai integráció.

Az ügy végül a Népszövetség mellett működő hágai Állandó Nemzetközi Bíróság elé került, amely zöld jelzést adott a vámuniónak. Kimondta, hogy

342 ADAMOVICH (1927) i. m. 265.; NESCHWARA i. m. 114.

343 MERKL (1927) i. m. 537.

344 BRAUNEDER (2001a) i. m. 217.

345 Saint-germaini békeszerződés 88. cikkely; BRAUNEDER (2001a) i. m. 217.; LEHNER i. m. 266.

346 HUBER (1957/1990) i. m. 1. kötet 215., 810–811.; SZABÓ (2002) i. m. 56–57.; FORSTHOFF i. m. 143–145.; MEYER–ANSCHÜTZ i. m. 170–171.

ez nem a függetlenség feladása irányába tett lépés, így a Népszövetség Tanácsának előzetes jóváhagyása nélkül is létrehozható a Németország és Ausztria közötti vámunió.³⁴⁷ A második genfi egyezmény azonban megakasztotta a folyamatokat.³⁴⁸ [Ld. 43.§] Ausztria rá volt szorulva az újabb gazdasági segélyekre, így bár a vámunió nemzetközi jogilag szabályos lett volna, mégis lemondtak róla. Ezzel párhuzamosan Németország is folytatott tárgyalásokat a háborús jóvátétel enyhítésére, ahol jelentős sikert ért el, mert a győztes hatalmak lemondtak ilyen irányú követeléseikről.³⁴⁹ Ez volt az az eszköz, amellyel Németországot is eltántorították a vámunió további forszírozásától.

62.§ Az „Anschluss” 1938-as megvalósítása. A nácik németországi hatalomátvétele után az „Anschluss” iránti törekvések osztrák oldalon alábbhagytak. Annak igénye – mégpedig egyre erősebben – Németország oldaláról jelent meg. Így *azokat a nemzetközi jogi akadályokat, amelyeket a húszas években Ausztria is szeretett volna leküzdeni, most a védekezés eszközeként kezdte használni.*

1933/1934-ben Ausztriában is jelentős belpolitikai változások zajlottak le, a parlamenti demokráciát felszámolták. [Ld. 220–230.§§] Névleg egy hivatásrendi alkotmányt vezettek be, valójában azonban szükségrendeleti kormányzás folyt. Az „Anschluss”-t ellenző Engelbert Dollfuß szövetségi kancellárt 1934 júliusában szélsőjobbaldali lázadók meggyilkolták, de a kormánynak sikerült elfojtani a puccsot. A fokozódó német nyomásra 1936 júliusában egyezményt kötöttek Németországgal, amely növelte annak befolyását.³⁵⁰ [Ld. 322.§] 1938 tavaszán viszont Németország már nyílt követeléssel állt elő, hogy ha Ausztria továbbra is ellenzi az „Anschluss” megvalósítását, azt katonai erővel fogják végrehajtani. Ellenlépésként a kormány egy Ausztria függetlenségéről szóló népszavazás kiírásáról határozott. Ezt azonban Hitler mindenképpen meg akarta akadályozni, s ezért úgy döntött, hogy a népszavazás tervezett időpontja előtt végrehajtja Ausztria bekebelezését. Kurt Schuschnigg szövetségi kancellár kétségbeesett nemzetközi segélykérésére értékelhető válasz nem érkezett, amely a kormány lemondásához vezetett. Az új szélsőjobbaldali kormány asszisz-

347 BRAUNEDER (2001a) i. m. 217.

348 BRAUNEDER (2001a) i. m. 217.

349 HUBER (1957/1990) i. m. 7. kötet 994–999.

350 WALTER–MAYER i. m. 30–31.; ADAMOVICH (1947) i. m. 33.

tálása mellett pedig 1938. március 13-án a német csapatok ellenállás nélkül bevonultak Ausztriába.

Ez a folyamat veti fel a kérdést, hogy *Ausztria oldaláról megvolt-e a csatlakozáshoz szükséges önkéntesség?* [Ld. 60.§]. A második világháború után egyértelműen úgy foglaltak állást, hogy nem. 1938-ban nem csatlakozás, hanem katonai annexió történt.³⁵¹ Ezt azonban nemcsak a háború utáni esetleges véleményváltozással lehet alátámasztani. Az ugyanis kétséget kizáróan bizonyítható, hogy az Ausztria nemzetközi jogi képviselőire jogosult államhatalmi szervek (Szövetségi Elnök, Szövetségi Kancellár, Szövetségi Kormány) egyértelműen ellenezték a Németországhoz történő csatlakozást. A német bevonulás előtti kormányváltásra a katonai fenyegetés hatására került sor. Ennek törvényesítéséhez a katonai bevonulás után megtartott népszavazás nem tűnik elégséges kompenzációnak. Ebből pedig levonható a következtetés: bár az 1938. márciusi eseményeket a köznyelvben „Anschluss”-nak nevezzük, de az nemzetközi jogi értelemben nem csatlakozás. *Itt valójában okkupáció, majd annexió történt.* Ausztria nem csatlakozott Németországhoz, hanem ezen utóbbi erő alkalmazásával magához csatolta a kisebb államot.

Külön érdekesség az is, hogy Seiß-Inqart, a frissen kinevezett nácibarátkancellár *az Ausztria és Németország egyesítéséről szóló törvényt*³⁵² *szabálytalanul hirdette ki a hivatalos lapban.* Bár a kormánynak volt felhatalmazása akár az alkotmánnyal konkuráló jogforrások kibocsátására is [ld. 228–229., 299.§§], de ezt a jogszabályt a kormányülésen nem bocsátották szavazásra, így azt nem fogadták el szabályszerűen.³⁵³ Ebből egyesek azt a következtetést vonták le, hogy Ausztria mindvégig önálló állam maradt, s 1938 és 1945 között a jogalanyiságát nem, csak a cselekvőképességét veszítette el.³⁵⁴

A függetlenség 1945-ös helyreállítása után [ld. 336.§] az „Anschluss” kérdése lekerült a napirendről, amelynek több oka is volt. A Hitler által megvalósított okkupációhoz rossz emlékek fűződtek, az „Anschluss”-t sokan ezzel azonosították. A másik, s talán még nyomósabb érv, hogy a második világháború után megszűnt az európai nagyhatalmak vetélkedése;

351 WALTER–MAYER i. m. 31.

352 Bundesverfassungsgesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich. [BGBl. 75/1938]

353 MERKL (1955) i. m. 440.

354 Uo.

éppen ellenkezőleg: integrációs folyamat indult el. *Ebben a helyzetben a kis államok létét nem fenyegette olyan veszély, mint a két világháború között.*

63.§ Epilógus. Az első világháború elvesztésével felbomló Osztrák-Magyar Monarchia két kis államot hagyott maga után. A két világháború közötti időszakban azonban *az európai nagyhatalmak nehezen kiszámítható politikai játszmáiban az ilyen kis országok helyzete, különösen ha azok a háborúban a vesztes oldalon álltak, bizonytalan volt.* Ausztria a német egység fél évszázaddal korábbi megteremtéséből azért maradt ki, mert a soknemzetiségű birodalom teljes területe egy egységes német államba nem volt integrálható. [Ld. 45.§] Így Ausztria nem is tudott az egységt teremtető mozgalom élére állni.

Az első világháború után létrejött Ausztria azonban már csak németek lakta területeket foglalt magába, így a német egységhez való csatlakozásának belső akadálya elhárult. A két tényező együttes hatásaként erős törekvés volt tapasztalható az „Anschluss” megvalósítására. A győztes hatalmak viszont nem akarták, hogy Németország tovább erősödjön, ezért a csatlakozást egyelőre levették a napirendről, s azt a Népszövetség jóváhagyásához kötötték. Alkotmányjogi tervezetek azonban készültek az „Anschluss” kivitelezhetőségéről.

A leglényegesebb problémát a demokratikus államokra jellemző hatalommegosztás jelentette. Két szövetségi államról lévén szó a horizontális mellett egy erős vertikális hatalommegosztás is létezett. A kérdés az volt: *lehet-e egy szövetségi államot egy másik szövetségi államba integrálni úgy, hogy a csatlakozó ország államszervezeti felépítését ne kelljen alapvetően megváltoztatni.* Ez elsősorban a befogadó állam alkotmányos berendezkedésétől függött, nevesítve attól, hogy az tagállamainak milyen alkotmányozási autonómiát ad. A Weimari Alkotmány erre vonatkozóan csak néhány – a köztársasági államformával és a demokratikus kormányzattal összefüggő – alapelvet állapított meg, egyébként mindent a tagállamokra bízott. Ez lényegében lehetővé tette, hogy Ausztria az állami hatáskörök szükségszerű csökkentésével, de a meglévő államszervezet fenntartásával csatlakozhasson Németországhoz. Erre azonban a Népszövetség nem adott engedélyt, s Németország szélsőjobboldali radikalizálódása után pedig már Ausztria nem akart csatlakozni. Így végül 1938-ban Ausztria nem „Anschluss”, hanem katonai okkupáció útján vált Németország részévé. A függetlenség 1945-ös visszanyerése után a Németországhoz való csatlakozás gondolata már nem éledt újjá.

3. FEJEZET

AZ 1920. ÉVI ALKOTMÁNY ÉS NOVELLÁI (1925; 1929)

I. Alapvetések

64.§ Az alkotmány létrejötte. Láthattuk, hogy Ausztriában a törvényhozás működése a forradalmat követően egy pillanatra sem szakadt meg, hiszen az 1911-ben választott Birodalmi Tanács német képviselői ideiglenes nemzetgyűléssé alakultak át.³⁵⁵ [Ld. 4.§] Ez lehetővé tette, hogy az új alkotmány előkészítéséhez szinte azonnal (1918 novemberében) hozzáfogjanak.³⁵⁶ Németországban az első szövegváltozattal 1919 januárjában találkozhatunk,³⁵⁷ de augusztusban, tehát rá alig több mint fél évvel, már ki is hirdették az új alkotmányt.³⁵⁸ *Ausztriában viszont erre 1920 októberéig kellett várni*, tehát az előkészítés megkezdésétől a kihirdetésig közel két év telt el. Ennek konkrét oka volt, hogy Németországban egy hivatalos alkotmánytervezet készült, amelyet szinte azonnal az alkotmányozási eljárás formális útjára helyeztek.³⁵⁹ Persze ez alapvetően nem technikai kérdésként jelentkezett, hiszen egy alkotmánytervezetet Ausztriában is viszonylag könnyen meg tudtak szövegezni. *Németországban ez azért válhatott rögtön hivatalos alkotmánytervezetté, mert a számottevőbb politikai erők között az alapkérdésekben konszenzus volt.* Jogászok és társadalomtudósok tollából itt is számos alkotmánytervezet készült,³⁶⁰ ezek azonban nem jelenthettek konkurenciát a Hugo Preuß által készített hivatalos tervezetnek.

355 SCHEFBECK i. m. 56.; MERKL (1919/1920) i. m. 1.; GOLDINGER i. m. 23.; IJJAS (1986a) i. m. 10.; KELSEN (1920) i. m. 247.; BRAUNEDER (1994a) i. m. 153.

356 LEHNER i. m. 289.

357 SZABÓ (2002) i. m. 168–169.

358 SZABÓ (2002) i. m. 172.

359 Az 1919. január 20-án megjelent első nyilvános alkotmánytervezetet február folyamán tárgyalta a kormány, majd az ideiglenes alkotmány szerint a tagállamok képviselőit jogszerűtlenül kizárták az Allambizottsághoz utalták. Ezután terjesztették a weimari nemzetgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága elé, ahol négy hónapig vitáztak róla. Ez volt az a fórum, ahol a legalaposabban áttárgyalták a tervezetet, amelynek eredményessége meg is mutatkozott, hiszen a nemzetgyűlés plenáris ülése alig egy hónapon keresztül tárgyalta, s megtörténhetett az alkotmány felett tartott végszavazás. [SZABÓ (2002) i. m. 168–169.]

360 FENSKE i. m. 27–33.; SZABÓ (2002) i. m. 168.

Néhány példát említve, Németországban a Birodalom és a tagállamok közötti viszonyban csak az volt a vita tárgya, hogy a tagállamok területi beosztását miként lehessen megváltoztatni.³⁶¹ A legfontosabb kérdésben, a két állami egység közötti hatásköri megosztásban azonban nem voltak éles nézeteltérések. Ausztriában viszont a két legnagyobb politikai erő között *az is vita tárgyát képezte, hogy a jövő Ausztriájának decentralizált egységállamnak [ld. 14.§], vagy szövetségi államnak kell lennie.*³⁶² Az államfőt véve második példaként, Németországban az erős Birodalmi Elnökre építő félprezidenciális rendszerben viszonylagos konszenzus alakult ki.³⁶³ *Ausztriában viszont nemhogy a jogállásában nem volt egyetértés, de még abban sem, hogy egyáltalán kell-e szövetségi államfő.*³⁶⁴

Ezek után nem kell csodálkoznunk azon, hogy *sok, egymással konkuráló alkotmánytervezet készült, s két évre volt szükség ahhoz, hogy sorozatos kompromisszumok árán elfogadják az új alkotmányt. A két év is kevés volt azonban több fontos kérdés megoldáshoz, így a hosszas alkudozás sem hozott teljes eredményt. Erre legjobb példaként az alapjogok problémakörét lehet felhozni. A két nagy parlamenti erő között ebben a kérdésben olyan nézetkülönbségek voltak, hogy végül az alapjogokat kihagyták az alkotmányból, s az 1867-ben elfogadott alaptörvények hatályát tartották fenn.*³⁶⁵

361 SZABÓ (2002) i. m. 181.

362 A szociáldemokraták egykamarás, népképviselési alapon szerveződő törvényhozást szerettek volna létrehozni. A tartományi beosztás fenntartását nem elemezték, de tagállami kamara hiányában ezek jogállása kizárólag a központi törvényhozás akaratától függött volna. A nekik szánt hatáskörök is lényegesen szűkebbek voltak, mint a keresztényszocialisták elképzelései szerint, akik kétkamarás törvényhozással számoltak, s a népképviselési kamara mellé egy tagállami kamarát akartak felállítani. [LEHNER i. m. 290.]

363 A két legvitatottabb pont az államfő megbízási ideje és a passzív választójog körül alakult ki. Az első, nyilvánosságra még nem hozott tervezetben a Birodalmi Elnök mandátuma tíz évre szólt volna, azonban ezt hét évre csökkentették. A hosszabb választási ciklusra voltak később módosító indítványok, de ezeket a nemzetgyűlés nem fogadta el. A választhatóság kapcsán az 1918 előtt kormányzó uralkodócsaládok kizárása merült fel [ld. 115.§], amit a szociáldemokraták támogattak volna, de a polgári pártok elutasítása miatt nem került bele az alkotmányba. [SZABÓ (2002) i. m. 169.]

364 Ausztriában a keresztényszocialisták egy erősebb államfői tisztséget gondolkodtak, a szociáldemokraták viszont nem is tartották szükségesnek a Szövetségi Elnök tisztségét. Elképzelésük szerint a központi végrehajtó (közigazgatási) hatalom egyetlen szerve a Szövetségi Kormány lett volna. [LEHNER i. m. 290.]

365 ERMACORA (1982) i. m. 21–37.; ERMACORA (1980) i. m. 53–61.

A jogtudósok közül az alkotmánytervezetek elkészítésében a legfontosabb szerep Hans Kelsennek jutott, aki öt,³⁶⁶ más kutatások szerint hat³⁶⁷ szövegtervezetet készített. Kelsen államelméleti felfogása az alkotmány szerkezetén is megmutatkozik, amiről nemsokára bővebben is szólni fogok. [Ld. 65.§] Készített még tervezetet az alkotmány- és közigazgatási reformmal megbízott államtitkár Michael Mayer professzor is.³⁶⁸ 1920 folyamán két *tartományi konferenciára* is sor került, februárban Salzburgban, áprilisban pedig Linzben. Ezen utóbbi szintén készített egy szövetségi alkotmánytervezetet, amely „linzi tervezet”-ként vonult be az alkotmánytörténetbe.³⁶⁹ Más elképzeléseket is ötvözve – két évi vajúdas után – ezekből jött létre Ausztria 1920-as alkotmánya.³⁷⁰

65.§ Hans Kelsen hatalommegosztási elmélete és annak hatása az alkotmány szerkezetére. Az előbbieken láthattuk, hogy Hans Kelsennek jelentős befolyása volt az alkotmány előkészítésére. Ennek egyik leglátványosabb momentuma a *szerkezeti felépítés kapcsán fedezhető fel*. A három klasszikus hatalmi ágat Kelsen is elkülöníti,³⁷¹ de ezeket két csoportba sorolja: egyik oldalra a törvényhozó hatalmat, a másik oldalra pedig az igazságszolgáltatást és a közigazgatást.³⁷² *Az 1920-as osztrák alkotmány ezért a három klasszikus hatalmi ágat két fejezetben tárgyalja*: a második főrésze a szövetségi törvényhozó hatalom felépítését és működését szabályozza, a harmadik főrész pedig a szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlását. Ezen utóbbi azonban két jelentős egységből áll, az egyik a szövetségi közigazgatás, a másik pedig az igazságszolgáltatás, *vagyis az osztrák alkotmány a végrehajtó hatalom fogalmát kiterjesztően értelmezi*. Ebben természetesen van logika, hiszen valójában a bíróságok is végrehajtják a törvényeket. Voltak azonban olyan alkotmánytervezetek is, ahol a klasszikus hatalmi ágak három külön fejezetbe voltak tagolva.³⁷³ *Így az*

366 LEHNER i. m. 290.

367 ERMACORA (1982) i. m. 21.

368 BRAUNEDER (2001a) i. m. 211.

369 BRAUNEDER (2001a) i. m. 211.

370 Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) [BGBl] 1920/I]

371 KELSEN (1993) i. m. 229.

372 KELSEN (1993) i. m. 230.

373 Más alkotmánytervezetekben a három klasszikus hatalmi ág még három külön fejezetben szerepelt. Ld. például a forradalom egyik meghatározó alakjá-

alkotmánynak ez a szerkezeti eleme egyértelműen Kelsen hatását mutatja.

Az alkotmány tárgyalása folyamán mi is ezt a fogalomrendszert fogjuk követni, vagyis a szűkebb értelemben vett (igazságszolgáltatás nélküli) végrehajtó hatalmat közigazgatásnak nevezzük. Ettől csak a tagállamok kapcsán lehet eltérni, arra való tekintettel, hogy az igazságszolgáltatás kizárólagos szövetségi ügy volt. [Ld. 74.§] *Így a tagállamoknál a végrehajtó hatalom nem jelenthet mást, csak a közigazgatást.*

Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy a bíráskodás és a közigazgatás közötti néhány közös vonás Kelsennél sem jelenti ezek összefonódását. *A bíráskodást a közigazgatástól ő is szigorúan elkülöníti.*

66.§ A szövetségi államberendezkedés. Német-Ausztria kapcsán már áttekintettük, hogy az államszövetséget, a szövetségi államot és a decentralizált egységállamot miként tudjuk egymástól elhatárolni. [Ld. 14.§] *Ausztria szempontjából nyilvánvalóan az utóbbi kettő elkülönítése a lényeges,* hiszen az államszövetségi szerveződés lehetősége fel sem merült. Az egykori Osztrák Császárságon belül voltak a helyi önkormányzatok és a központi állam közötti belső egységek, de ezeket csak tartományoknak nevezhetjük, azok nem voltak tagállamok. *A régi Ausztria ugyanis decentralizált egységállam volt.* [Ld. 12.§] Német-Ausztria rövid, átmeneti periódusában nőtt a tartományok autonómiája, de azok jogállásának meghatározása még mindig a központi hatalom kizárólagos hatáskörébe tartozott, ami miatt nem volt szövetségi államnak tekinthető. [Ld. 15.§]

Az 1920-as alkotmányban azonban ez irányba is elmozdulás történt. A tagállamok képviselőit hivatott *Szövetségi Tanácsnak ugyanis a tagállamok jogállását érintő egyes alkotmányi rendelkezések módosításánál – ugyan elég korlátozott módon, de mégis – egy speciális vétójogot biztosítottak.*³⁷⁴ [Ld. 192.§] A korlátozott vétójoggal párhuzamosan azt

nak, Karl Rennernek az ideiglenes alkotmányról szóló tervezetét. [BRAUNEDER (1994b) i. m. 180.]

374 A Szövetségi Tanácsnak speciális jogai elsősorban a saját jogállását érintő alkotmányi rendelkezések módosításánál volt. Néhány erre vonatkozó passzust csak akkor lehetett módosítani, ha azt legalább négy tagállam delegáltjainak a felefele támogatta. [B-VG 1920. 35. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 265.; ld. 192.§] Ez sem volt viszont jelentős akadály, mert a kilenc tagállamból mindössze négy támogatása kellett, s innen sem az összes delegálté, hanem csak a többségüké. Ez annyit jelentett, hogy a kb. 50 főből álló Szövetségi Tanácsban 10-15 igen szavazattal átvihető volt egy ilyen tárgyú alkotmánymódosítás is. Ez a jogosítvány viszont elegendő volt ahhoz, hogyha a tagállamok egységesen összefogtak, akkor a rájuk vonatkozó alkotmánymódosítást blokkolni tudták.

sem szabad elfelejtenünk, hogy a Szövetségi Tanács tagjai szabad mandátummal bírtak [ld. 98.§], vagyis a tagállamok nem utasíthatták őket. A tagállamok utasítási jog nélkül, egy eleve gyenge államhatalmi jogosítvánnyal bíró parlamenti kamarán keresztül, csak igen halvány befolyást tudtak gyakorolni az államműködésre. De ha haloványan is, ezzel mégiscsak teljesült az a feltétel, hogy *az autonóm belső egységek jogai nem kizárólag a központi hatalom döntésétől függték*, hanem azok megváltoztatásával szemben a tagállamok vétót emelhettek. Persze ez erősíti azt a tényt is, hogy Ausztria államberendezkedésében sok unitárius elem is fellelhető.³⁷⁵

Mindemellett azonban arra, hogy Ausztria decentralizált egységállamból szövetségi állammá alakult, az alkotmány címének megfogalmazása is bizonyítékul szolgál, amely szerint: „Az 1920. évi október 1-jei törvény, amellyel az Osztrák Köztársaság szövetségi államberendezkedést nyert (szövetségi alkotmánytörvény)”³⁷⁶ Ez arra utal, hogy *Ausztria ezzel az alkotmánnyal vált szövetségi állammá*.

A későbbi alkotmányfejlődés egyes korszakai a szövetségi berendezkedésre vonatkozóan ellentétes tendenciákat is mutatnak. Míg az alkotmány hatálybalépése utáni novellák centralizációs törekvéseket közvetítettek [ld. 67.§], a 70-es 80-as években megizmosodtak a föderatív berendezkedés erősítésének hívei.³⁷⁷ Az Európai Unióhoz való csatlakozás pedig újra felvetette a belső állami struktúra reformját.³⁷⁸

67.§ Az alkotmánynovellák és a Weimari Alkotmány hatása. A tárgyalt időszakban (1920–1955) az osztrák alkotmánynak *két jelentős novellája volt*. Az elsőt 1925-ben,³⁷⁹ a másodikat 1929-ben³⁸⁰ fogadták el. Az első, 1925-ös, novella jelentősége némileg kisebb volt. Az egyrészt a

375 KAJTÁR (1992) i. m. 63.; KAJTÁR (1993) i. m. 166.

376 Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) [BGBl 1920/1]

377 KAJTÁR (1992) i. m. 63–64.; KAJTÁR (1993) i. m. 166.

378 KAJTÁR (1992) i. m. 65–66.; KAJTÁR (1993) i. m. 167.

379 Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, betreffend einige Abänderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes 1. Oktober 1920, B.G.Bl., Nr. 367 (Bundesverfassungsnovelle). [BGBl 1925/268]

380 Bundesverfassungsgesetz vom 7. Dezember 1929, betreffend einige Abänderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes 1. Oktober 1920 in der Fassung des B.G.Bl. Nr. 367 von 1925. (Zweite-Bundesverfassungsnovelle) [BGBl 1929/392]

szövetség és a tagállamok viszonyát érintette,³⁸¹ másrészt kiterjesztette a Szövetségi Kormány rendeletalkotási jogkörét. Ezen túl némileg bővítette az Alkotmánybíróság hatáskörét is, és kiterjesztette a tagállamok feletti pénzügyi ellenőrzést.³⁸²

A második alkotmánynovellát súlyos belpolitikai válságok idézték elő,³⁸³ amelynek hatására a *Szövetségi Elnök jogállását jelentősen megerősítették*.³⁸⁴ Szigorúbb összeférhetetlenségi szabályokkal és a kinevezési rend megváltoztatásával depolitizálták az Alkotmánybíróságot és a Közigazgatási Bíróságot. Átszervezték a Szövetségi Tanácsot, amelynek keretében a tagállamok képviselőit a hivatásrendek képviselőivel egészítették ki, s végül ismételten érintették a szövetség és a tagállamok viszonyát.³⁸⁵

Az 1929-es (második) alkotmánynovella sok esetben a korabeli (1919-es) német alkotmányból merítette a mintákat. Ausztriában ugyanolyan instabil politikai helyzet alakult ki, mint ami Németországban már 1919-ben, ami egy erősebb államfői intézmény bevezetését vonta maga után. Az 1929-es alkotmánynovella Ausztriában is ezt a tendenciát váltotta ki, így a *Szövetségi Elnök jogállásának módosulásai sok esetben mutattak hasonlóságot a Birodalmi Elnök jogállásával.*

68.§. Az állampolgárság. Az állampolgárság témaköre nem tartozik a szűken vett államszervezethez, de néhány kapcsolódási pont van köztük. A saint-germaini békeszerződés kapcsán részben már érintettük is a témát. [Ld. 29.§] A békeszerződés egy negatív rendelkezést tartalmazott: azt szabályozta, hogy mely korábbi osztrák állampolgárok³⁸⁶ veszítették el ezt a státuszukat, s váltak más államok polgáraivá. Itt nyilvánvalóan a területváltozások voltak az irányadóak, vagyis akiknek a községi illető-

381 ADAMOVICH (1926) i. m. 2–12.

382 BRAUNEDER (2001a) i. m. 213.

383 A legsúlyosabb konfliktusra 1927-ben került sor, amikor egy a félkatonai szervezetek közötti fegyveres összetűzésben megöltek egy személyt, a vádlottat viszont az esküdtszék felmentette. A tüntető tömeg válaszul felgyújtotta az igazságügyi palotát.

384 MEZEY–SZENTE i. m. 404.

385 BRAUNEDER (2001a) i. m. 215.

386 A békeszerződés kapcsán megemlítettük azt is, hogy a dokumentum az egykori Osztrák-Magyar Monarchia területén illetőséggel bíró személyekről szól [saint-germaini békeszerződés 70. cikkely], de ez nem jelenthette azt, hogy a Monarchia állampolgáraitól van szó, hiszen az osztrák és a magyar állampolgárság elkülönült.

ségük az elcsatolt területeken volt, azon állam polgárává váltak, amely a békeszerződés szerint azon terület felett az állami szuverenitást gyakorolta.³⁸⁷ [Ld. 29.§] Emellett azonban meg kellett határozni, hogy kik lesznek az új Ausztria állampolgárai.

Itt néhány gondolat erejéig érdemes az előzményekre is kitérni. Az Osztrák Császárságban elég lassan alakult ki az egységes állampolgárság. Az olmützi alkotmány a teljes Habsburg Birodalomban egységesíteni próbálta azt,³⁸⁸ de valójában még az is kétséges volt, hogy a Magyarországon kívüli (ciszlajtáni) területeknek volt-e egységes állampolgársága. Bár az 1811-ben bevezetett OPTK szabályozta a kérdést,³⁸⁹ volt olyan álláspont is, amely szerint a kiegészítésig a koronatartományokkal állt fenn az állampolgári jogviszony,³⁹⁰ s csak az állampolgári alapjogokról szóló 1867-es alaptörvénytől³⁹¹ volt vitathatatlanul egységes állampolgárság a ciszlajtáni területeken.³⁹²

Ebbe az alig néhány évtizede rendeződő helyzetbe lépett be az államutódlás elutasítása, amit már az új osztrák állam kialakulása kapcsán érintettünk. [Ld. 8.§] Magyarország az első világháború után nem tagadta a jogfolytonosságot az 1918 előtti Magyar Királysággal, így aki a megmaradt országterületen bírt községi illetőséggel, mindenféle külön intézkedés nélkül magyar állampolgár volt. Német-Ausztria azonban tagadta a jogfolytonosságot az egykori Osztrák Császársággal.³⁹³ [Ld. 8.§] Így a két állam állampolgársága között sem lehetett kontinuitás, vagyis az új Ausztriának rendelkeznie kellett arról, hogy kik kerülnek vele állampolgári jogviszonyba. Ezt még 1918 decemberének elején megtették: törvényt alkottak az állampolgárságról.³⁹⁴ Ez azonban nem egy „igazi” állampolgársági törvény volt, nem arról rendelkezett, hogyan lehet meg-

387 Saint-germaini békeszerződés 70. cikkely.

388 Kaiserliches Patent vom 4. März 1849, die Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich enthaltend [*RGBI* (österr.) 1849/150] 23.§; VARGA (2009) i. m. 44.

389 VARGA (2008) i. m. 507.; VARGA (2009) i. m. 44–46.

390 EÖTTEVÉNYI i. m. 45.; VARGA (2008) i. m. 506–507.

391 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. [*RGBI*. (österr.) 1867/142.] Az egységes állampolgárságot a törvény 1. cikkely (1) bekezdése mondta ki.

392 EÖTTEVÉNYI i. m. 44–46.

393 WITTMAYER (1919/1920) i. m. 62.; IJJAS (1986a) i. m. 20.; LEHNER i. m. 260.

394 Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht [*StGBI* 1918/91]

szerezni, elveszteni az állampolgárságot stb. A törvény mindössze hét paragrafusból állt, azt határozta meg, ki kerül az új Ausztriával állampolgári jogviszonyba. Egyébként az állampolgársági jog szabályozására hatályban tartotta az 1918 előtti előírásokat.³⁹⁵

A törvény logikája megegyezett a békeszerződés kapcsán említettekkel, vagyis megszerezte az osztrák³⁹⁶ állampolgárságot, akinek a községi illetősége Német-Ausztria területén volt.³⁹⁷ A törvény azonban mindenkinek megadta a jogot, hogy 1919. június 30-ig egyoldalú nyilatkozattal kinyilvánítsa: az egykori Osztrák-Magyar Monarchia területén létrejövő más állam polgára óhajt lenni.³⁹⁸ Ez a békeszerződések által is alkalmazott opciós joghoz hasonló intézmény. [Ld. 29.§] Ezenkívül megszerezhették az osztrák állampolgárságot olyan személyek is, akik nem bírtak Német-Ausztria területén községi illetőséggel, de állandó lakhelyük ott volt.³⁹⁹ Ez azonban nem automatizmus alapján történt, hanem az érintett személynek erről nyilatkoztatott kellett tennie.⁴⁰⁰ Mindemellett fel kell azt is idéznünk, hogy 1918 végén még az államterület pontos terjedelme is vitatott volt. Erről az ideiglenes nemzetgyűlés törvényt alkotott⁴⁰¹ [ld. 10.§], de az így

395 Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht [*StGBI* 1918/91] 7.§

396 A törvény német-osztrák állampolgárságról beszélt, tekintettel arra, hogy az állam elnevezése ebben az időben Német-Ausztria volt. [Ld. 4.§ és 6.§] De a magyar köznyelv ezt a kifejezést nem nagyon alkalmazza, így a „német-osztrák” állampolgárság kifejezés kapcsán könnyen lehetne gondolni német és osztrák kettős állampolgárságra is.

397 Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht [*StGBI* 1918/91] 1.§ (1) bekezdés.

398 Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht [*StGBI* 1918/91] 1.§ (2) bekezdés.

399 Ha valakinek a lakhelye már 1914. augusztus 1-je előtt Német-Ausztria területén volt, akkor semmilyen egyéb feltételnek nem kellett teljesülnie. [Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht (*StGBI* 1918/91) 2.§ (1) bekezdés I. pont] Ha a lakóhely létesítésére ezt követően került sor, akkor az osztrák állampolgárságot csak azok nyerhették el, akik az egykori Osztrák Császárság valamely koronatarományában bírtak községi illetőséggel, de Dalmácia, Isztria és Galícia ezek közül is ki volt zárva. [Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht (*StGBI* 1918/91) 2.§ (1) bekezdés II. pont]

400 Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht [*StGBI* 1918/91] 2.§ (1) bekezdés.

401 Gesetz vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich (*StGBI* 1918/40); LEHNER i. m. 263.

meghatározott területnek egyes részeire más államok is igényt tartottak. A végleges államterületet a békeszerződés határozta meg. [Ld. 27.§]

Az állampolgársággal összefüggésben fel kell elevenítenünk, hogy az alkotmány hatálybalépése előtti ideiglenes államszervezet még az egységállam jeleit viselte magán. [Ld. 12, 66.§§] Ez az állampolgárság kapcsán is megmutatkozott, hiszen a most tárgyalt 1918. december 5-i törvény szerint az egyént kizárólag Német-Ausztriához, vagyis a központi államhoz fűzte ez a viszony.⁴⁰² Az 1920-as alkotmány azonban szövetségi szerveződésűvé tette Ausztriát [ld. 66.§], ami az állampolgárságban is változásokat idézett elő.

A szövetségi államok osztott törvényhozási jogosítványaiából eredően [ld. 71, 186–187.§§] az állampolgárok jogviszonyait részben szövetségi, részben tagállami normák határozzák meg. Ennek következménye egy „osztott állampolgárság”, vagyis az egyént a szövetséghez és annak egy tagállamához is állampolgári viszony köti.⁴⁰³ Az 1920-as alkotmány már ebből a rendszerből indul ki,⁴⁰⁴ annak hatálybalépésével tehát az osztrák állampolgárság szövetségi és tagállami állampolgárságra bomlott.⁴⁰⁵

Elnyerni a tagállami állampolgárságot lehetett,⁴⁰⁶ amellyel automatikusan együtt járt a szövetségi állampolgárság megszerzése is.⁴⁰⁷ Ha valaki tagállami állampolgárságát – anélkül, hogy másik tagállamét megszerzte volna – elvesztette,⁴⁰⁸ szövetségi állampolgársága is megszűnt.⁴⁰⁹ A tagállami állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályai

402 Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht [*StGBI* 1918/91] 1.§ (1) bekezdés.

403 MEYER–ANSCHÜTZ i. m. 244.; ADAMOVICH (1927) i. m. 91.; SZABÓ (2002) i. m. 149–150.

404 B-VG 1920. 6. cikkely (1)–(2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 91.

405 ADAMOVICH (1927) i. m. 92.

406 Bundesgesetz vom 30. Juli 1925 über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft. [*BGBI* 1925/285] 3.§; ADAMOVICH (1927) i. m. 93.

407 B-VG 1920. 6. cikkely (2) bekezdés; Bundesgesetz vom 30. Juli 1925 über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft. [*BGBI* 1925/285] 13.§; ADAMOVICH (1927) i. m. 93.

408 Bundesgesetz vom 30. Juli 1925 über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft. [*BGBI* 1925/285] 7.§; ADAMOVICH (1927) i. m. 93–94.

409 Bundesgesetz vom 30. Juli 1925 über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft. [*BGBI* 1925/285] 15.§

azonban egységesek voltak,⁴¹⁰ azt nem a tagállamok, hanem szövetségi törvény állapította meg.⁴¹¹

Tekintettel azonban arra, hogy az állampolgári jogok és kötelezettségek megállapítása részben tagállami normákkal történt, ebben előfordulhattak eltérések. Fontos alapelv azonban, hogy a tagállamok saját polgáraik részére nem állapíthattak meg előjogokat másik tagállam polgáraival szemben. Ez az elv már Németországban is megjelent az egység megteremtésekor.⁴¹² Ha ugyanis valaki átköltözött egy másik tagállamba, annak nem volt állampolgára, így ha az ottani állampolgárok státuszát nem kapta meg, akkor hátrányosabb helyzetbe került. Az alkotmány azonban kimondta, hogy „Egy tagállamban a szövetség minden polgárát azon jogok és kötelezettségek illetik meg, mint az érintett tagállam polgárait.”⁴¹³ Vagyis bármely szövetségi polgárt mindig azon jogállás illette meg, amely tagállamban lakott, vagy tartózkodott, függetlenül attól, hogy mely tagállam állampolgára. Így, ha valaki egy tagállamban állampolgárságot szerzett, az a gyakorlatban minden tagállam polgárjogát megszerezte.⁴¹⁴

II. A szövetség és a tagállamok viszonya

69.§ Prológus. Mint korábban is említettem, Ausztria előtt a köztársaság 1918-as kikiáltását követően több út állt. Megmaradhatott decentralizált egységállamnak [ld. 14.§], de elmozdulhatott az unitárius állam, vagy éppen ellenkezőleg, a szövetségi állam irányába is. [Ld. 12., 14–15.§§] Olyan elképzelés, amely szerint a régi koronatartományok csak laza államszövetséget alkossanak, nem bírt létalappal.⁴¹⁵

Közigazgatásának területi beosztását a köztársaság 1918-as kikiáltását követően alapvetően nem változtatták meg. A régi koronatartományokat tagállamokká alakították, így *szövetségi államként* élte és éli ma is további életét. [Ld. 66.§] A szövetségi államszerveződési modellnek azonban sok különböző típusa van. Nemcsak az államszövetséget és a szövetségi

410 B-VG 1920. 6. cikkely (1) bekezdés.

411 Bundesgesetz vom 30. Juli 1925 über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft. [BGBl 1925/285] 3, 7.§§

412 SZABÓ (2002) i. m. 150.

413 B-VG 1920. 6. cikkely (3) bekezdés.

414 SZABÓ (2002) i. m. 150.

415 KELSEN (1919/1920b) i. m. 98–99.

államot kell egymástól elkülönítenünk, hanem az utóbbinak is több típusát különböztethetjük meg. A szövetség és a tagállamok viszonya ugyanis minden szövetségi államban változó lehet. *Ausztriában a koronatartományoknak nem volt önálló uralkodójuk, hanem mindegyiknek a császár volt a tartományura* [ld. 12.§], így belső szétagoló erő nem feszítette. *Németország történetében a tartományurak önállósodási törekvései voltak azok, amelyek a Birodalom szétagoltságához vezettek.*

70.§ A szövetség súlya az államhatalom gyakorlásában. Mint említettem Ausztriát 1920-as alkotmánya *szövetségi állammá alakította át*, a tagállamok képviselőit jogosult Szövetségi Tanácsnak azonban csak szűk hatásköre volt a két állami egység közötti hatásköri megosztás megszabásában. [Ld. 66.§] Ennek szükségszerű következménye volt az is, hogy a tényleges hatásköri megosztásban a szövetség dominanciája jelentkezett. Az alábbiakban tételesen áttekintjük, hogy a három klasszikus hatalmi ág horizontális megosztását követően ezt *az osztrák szövetségi államban vertikális szinteken miként osztották tovább.*

A szövetség súlya kapcsán lényeges még az *ún. kompetenciák-kompetenciája*,⁴¹⁶ vagyis, hogy a kompetenciák szövetség és tagállam közötti megosztása kinek a hatáskörébe tartozik. Egy szövetségi államban ez mindig a szövetség joga, s nem volt ez másként Ausztriában sem.⁴¹⁷

71.§ A törvényhozó és végrehajtó (közigazgatási) hatalom vertikális megosztásának szabályai. A szövetségi államokban a törvényhozó hatalom megosztásának több rendszere ismert. Az „Anschluss” kapcsán már érintettük ennek két, Németországban alkalmazott módozatát (kizárólagos birodalmi és a konkuráló törvényhozási tárgyak). [Ld. 54.§]

Azonban Németországban is ennek négy típusát tudjuk elkülöníteni. Ennek részletesebb áttekintése azért is hasznos, mert ebből jobban megérthető az osztrák rendszer, illetőleg az is, hogy a szövetség és a tagállam súlya között milyen eltérések lehetnek az egyes szövetségi államalakulatokban. Németországban tehát voltak *kizárólagos birodalmi törvényhozási tárgyak*,⁴¹⁸ amelyekben a tagállamok semmilyen körülmények között

416 A német „Kompetenz-Kompetenz” kifejezés [LEHNER i. m. 264.] megfelelője.

417 LEHNER i. m. 264.

418 WRV. 6. cikkely; A kizárólagos hatáskörök voltak: külügy; gyarmatügy; állampolgárság; honvédelem; pénzügyek; vámügy; posta- és távíróügy.

sem bocsáthattak ki törvényeket.⁴¹⁹ Ha nem volt birodalmi törvény, vagy az nem tartalmazott eléggé részletes szabályokat, akkor joghézag keletkezett, de ezt a tagállamok nem tölthették ki saját törvényeikkel. A második csoportot az *ún. konkuráló törvényhozási tárgyak*⁴²⁰ alkották, ahol elsősorban a Birodalom szabályozott, de ennek hiányában a tagállamok is bocsáthattak ki törvényeket.⁴²¹ A két törvénytípus azonban párhuzamosan nem létezhetett. Ha megszületett a birodalmi törvény, a tagállami normának nemcsak a vele ellentétes részeit kellett hatályon kívül helyezni, hanem a teljes törvényt. Ebben az esetben kiegészítő szabályokat sem állapíthatott meg tagállami törvény. A harmadik csoportba azon tárgyak tartoztak, ahol a Birodalom *kerettörvényeket* hozott, amelyekhez a tagállamok bocsáthattak ki végrehajtási törvényeket.⁴²² Erre ugyanúgy vonatkozott a konkuráló tárgyak kapcsán említett rendelkezés, miszerint birodalmi törvény hiányában lehetett tagállami törvényt kibocsátani, vagyis a kérdéskört teljes egészében „lokális” törvény is szabályozhatta.⁴²³ Ha viszont megszületett a birodalmi törvény, akkor a tagállami törvénynek csak az azzal ellentétes részeit kellett hatályon kívül helyezni. Az egyik körbe sem tartozók a *kizárólagos tagállami hatásköröket* alkották, ez volt a negyedik csoport.

A központi törvényhozási jogok mellett meg kell vizsgálnunk, hogy ezek végrehajtása milyen hatáskörbe tartozott. *Németországban a birodalmi törvények végrehajtása főszabályként a tagállami hatóságok feladata volt*, ez csak akkor került központi hatáskörbe, ha maga a törvény ezt külön kimondta.⁴²⁴ Vagyis a Birodalom és a tagállamok közötti hatásköri megosztásban csak a szabályalkotási kompetencia volt szétosztva a két egység között, a végrehajtás kizárólag a második egységhez tartozott.

Az osztrák alkotmány a németnél felsoroltak közül a második csoportot, a *konkuráló törvényhozási tárgyakat nem ismerte*. A németnél lényegesen hosszabb körben⁴²⁵ sorolta fel a kizárólagos szövetségi tör-

419 WRV. 12. cikkely.

420 WRV. 7. cikkely.

421 WRV. 12. cikkely.

422 WRV. 10. cikkely.

423 WRV. 12. cikkely.

424 WRV. 14. cikkely.

425 Az összehasonlításnál azonban a német konkuráló törvényhozási tárgyakat is figyelembe kell vennünk, hiszen a Birodalom szabad mérlegelésén múlt, hogy mikor vonja ezeket saját hatáskörébe. Ha számszerűen összehasonlítjuk,

vényhozási tárgyakat, amelyeket két csoportba sorolt aszerint, hogy végrehajtásuk kinek a hatáskörébe tartozott. Az első csoportba kerültek azok az ügykörök, ahol a törvényhozás és azok végrehajtása egyaránt a szövetséget illette,⁴²⁶ a másodikba pedig azok, ahol a szövetség alkotta a törvényeket, de azokat a tagállamok hajtották végre.⁴²⁷ A Weimari Köztársaságban az osztrákoknál első csoportba sorolt ügykör (szövetségi törvényhozás és végrehajtás) nem létezett, pedig ez a legerősebb szövetségi kompetencia. A Weimari Alkotmányban a kizárólagos és a konkuráló törvényhozási tárgyak egyaránt az osztrák csoportosítás második lépcsőjével egyeztek meg, ahol a szövetség (birodalom) alkotja a törvényeket, és a tagállamok hajtják azt végre. Meg kell még említeni, hogy a konkuráló tárgyak ausztriai mellőzése szintén a szövetség kompetenciáját erősítette. Ez ugyanis Németországban lehetővé tette, hogy a birodalmi törvényhozási körbe tartozó ügyeket részben tagállami törvényekkel helyettesítsék. Ausztriában azonban a szövetségi törvényhozás tárgyköreiben átmeneti jelleggel sem jelenhettek meg tagállami törvények.

A következő egység Ausztriában is a törvényeknek azon csoportja volt, ahol a szövetség *kerettörvényeket alkotott*, s a tagállamok ehhez hozhattak kiegészítő törvényeket.⁴²⁸ Ezzel a típussal Németországban is találkozunk,⁴²⁹ Ausztriában azonban tágabb kört fogott át.⁴³⁰

Ezen túl értelemszerűen Ausztriában is a szövetségi alkotmányban semmilyen formában nem érintett elemek képezték a kizárólagos tagállami hatásköröket, vagyis ahol a törvényhozás és a végrehajtás is kizárólag tagállami kompetencia volt.⁴³¹

A törvényhozó hatalom megosztásának szabályai erősen kihatnak a jogforrási hierarchia rendszerére is. [Ld. 187.§] Ezen belül is elsősorban

Németországban hét kizárólagos és húsz konkuráló törvényhozási tárgy volt, ez összesen 27. [WRV 6–7. cikkely] Bár az osztrák alkotmányban a kizárólagos szövetségi törvényhozási tárgyakat csak 23 pontban sorolták fel [B-VG 10–11. cikkely], sok egymáshoz kapcsolódó hatáskört azonban egy ponton belül foglaltak össze. Így Ausztriában legalább a duplája volt ezen hatáskörök száma, mint Németországban.

426 B-VG 1920. 10. cikkely; BRAUNEDER (2001a) i. m. 218.; LEHNER i. m. 294.

427 B-VG 1920. 11. cikkely; BRAUNEDER (2001a) i. m. 218.; LEHNER i. m. 294.

428 B-VG 1920. 11. cikkely; BRAUNEDER (2001a) i. m. 218.; LEHNER i. m. 294.

429 WRV 10. cikkely.

430 Németországban ez öt [WRV 10. cikkely], Ausztriában tíz [B-VG 1920. 12. cikkely] ügykörre terjedt ki.

431 B-VG 1920. 15. cikkely (1) bekezdés; BRAUNEDER (2001a) i. m. 218.

az, hogy *a szövetségi és a tagállami hatáskörök között van-e átfedés*. Ha a kettő konzekvensen szét van választva, akkor egyszerűbb a helyzet, mert a szövetségi és a tagállami jog között nincs hierarchikus viszony. Így mindkét csoportban egymástól független, önálló jogforrási hierarchiát lehet kiépíteni. Ha viszont a kettő között vannak bizonyos átfedések, akkor a két csoporton belüli jogforrási hierarchiának egymással szembeni alá-fölérendeltségi viszonyát is meg kell állapítani. Ilyen átfedést a konkuráló törvényhozási tárgyak jelenthettek, amelyek Ausztriában hiányoztak, vagyis itt a szövetségi és tagállami törvények szét voltak egymástól választva.

72.§ A tagállami törvények szövetségi szervek általi végrehajtása. A szövetségi államok és tagállamaik közötti hatásköri megosztásban *a szövetség általában a törvényhozásban tart fenn magának szélesebb kompetenciákat, s a végrehajtásból enged át többet a tagállamoknak.*⁴³² Így az elsőrendű kérdés mindig az, hogy a tagállamok megfelelően hajtsák végre a szövetségi törvényeket, s ha ez nem valósul meg, a szövetség tudja azt kikényszeríteni (szövetségi végrehajtás). [Ld. 75.§]

Lényegesen szűkebb az eseteknek az a köre, amikor a szövetségi szervek hajtják végre (alkalmaznak) tagállami törvényeket. Ausztriában viszont – az igazságszolgáltatás teljes szövetségi kézben tartása miatt⁴³³ [ld. 74.§] – mindez az átlagosnál gyakoribb volt. *Amennyiben egy tagállami törvényt bírósági eljárásban alkalmaztak, az minden esetben tagállami törvény szövetségi alkalmazása volt.* Ez viszont azt is jelentette, hogy a tagállamok nagyobb befolyást gyakorolhattak a szövetségi szervek működésére. Ez a kölcsönhatás azonban nem lehetett teljesen szabad, mert az államműködés kereteit a szövetség határozza meg, s nem mozgathatta minden tagállam saját belátása szerint az egységes szövetségi szerveket. Ezért az alkotmány megköötötte, hogy ha egy tagállami törvény alkalmazásában szövetségi szervek is közreműködnek, *annak kihirdetéséhez a Szövetségi Kormány egyetértése szükséges.*⁴³⁴ Ezekben az esetekben a

432 A korabeli Németországban (1919-es alkotmány) például a birodalmi törvényeket főszabályként nem is a birodalmi, hanem a tagállami hatóságok hajtották végre. Az igazságszolgáltatás is nagyrészt a tagállamok kezében maradt, így a bírói jogalkalmazás is nagyrészt tagállami feladat volt.

433 B-VG 1920. 82. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 243.; MEZEY-SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 143.

434 B-VG 1920. 97. cikkely (2) bekezdés.

tagállami törvényhozásban közreműködő szervek köre kibővül. A Szövetségi Kormány jogköreinek pontos elemzésére a tagállami törvényhozás megtárgyalásánál térünk ki. [Ld. 195.§]

73.§ A közigazgatás megosztása. A közigazgatási szervezetet szövetségi és tagállami szinten is kiépítették. A tagállami közigazgatási feladatokat a tagállam szervei látták el, korlátozott volt azon esetek száma, amikor *tagállami döntést szövetségi közigazgatási szervek hajtottak végre.*⁴³⁵ [Ld. 72.§] A szövetségi feladatok ellátásában azonban a tagállami közigazgatási szervek már lényegesen gyakrabban közreműködtek. Egyrésről a törvényhozó hatalom megosztásánál láthattuk, hogy egy külön csoportot képeztek azok a törvényhozási tárgyak, ahol szövetség szabályozott, de a tagállam hajtotta azt végre. [Ld. 71.§] A tagállamok államszervezete kapcsán érinteni fogjuk viszont azt is, hogy sok esetben túlzottan bürokratikus lett volna a szövetségi és a tagállami közigazgatás ikrezése. [Ld. 184.§] *Ebben az esetben más szövetségi feladatok végrehajtását is a tagállamokra bízták.*

74.§ A szövetség és a tagállam viszonya a bírói hatalom gyakorlásában. A bírói hatalom gyakorlása kizárólagos szövetségi ügy volt.⁴³⁶ Ezért igazából a szövetség és a tagállamok közötti hatásköri megosztásnál figyelmen kívül is lehetne hagyni, hiszen ezt az államhatalmi funkciót nem osztották meg. Azért kell mégis említést tennünk róla, mert a bíróságok jogalkalmazó szervek, Hans Kelsen ezért is sorolta őket a végrehajtó hatalom körébe.⁴³⁷ [Ld. 65.§] Márpedig *a bíróságok nemcsak szövetségi, hanem tagállami jogforrásokat is alkalmaznak.* A törvényhozó hatalom megosztása kapcsán megtárgyaltuk [ld. 71.§], hogy vannak jogterületek, amelyeket szövetségi törvények szabályoznak, s vannak olyanok, amelyeket tagállami törvények. Jogviták természetesen mindkét területen előfordulhattak, s így a bíróságok tagállami joganyagot is alkalmaztak.

435 Ezalatt kizárólag a szövetségi közigazgatási szervek értendők. Mivel a bírósági szervezet meghatározása kizárólagos szövetségi hatáskör volt, s a bíróságok szövetségi szervek voltak, a bírói jogalkalmazás terén szövetségi szervek jelentősebb mennyiségű tagállami joganyagot használtak. [Ld. 72.§; 74.§]

436 B-VG 1920. 82. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 243.; MEZEY-SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 143.

437 KELSEN (1993) i. m. 229–230.

75.§ A szövetségi végrehajtás (Bundesexekution). *Az államot belső autonóm egységeivel szemben felügyeleti jog illeti meg.* Az unitárius államokban ez a központi hatalomnak az önkormányzatok felett gyakorolt felügyeleti jogában merül ki, a szövetségi államokban viszont ez többszintűvé válik. A helyi önkormányzatok felett a felügyeleti jogot a tagállamok gyakorolják, a szövetség viszont a tagállamok felett rendelkezik ilyen joggal, de csak felettük, az alsóbb közigazgatási egységekre ez már nem terjed ki.⁴³⁸

A német közjog ehhez kapcsolódóan ismerte a *birodalmi végrehajtás* intézményét, amelyet a Birodalom a tagállamokkal szemben alkalmazhatott.⁴³⁹ Ez azonban nem a végrehajtó hatalom gyakorlásának normális rendjét jelentette, hanem a központi normát sértő tagállammal szembeni kényszerintézkedést, amelynek célja az állami egység fenntartása volt.⁴⁴⁰ Németországban az intézkedés foganatosításáról a döntést a birodalmi államfő hozta meg, s ő maga volt annak végrehajtója is.⁴⁴¹ A vitában a Német Birodalom Állambíráóságának döntését lehetett kérni,⁴⁴² de ennek nem volt automatikus halasztó hatálya. A bíróság azonban külön intézkedéssel felfüggeszthette az eljárást.⁴⁴³

Ausztriában azonban ilyen jellegű szövetségi végrehajtást nem rögzített az alkotmány, amelyben így különbözött Németországtól.⁴⁴⁴ Mindez két alapvető okra volt visszavezethető. Egyrészt az osztrák tagállamok koráb-

438 ANSCHÜTZ (1930a) i. m. 366.; Ez az általánosan elfogadható elv. Figyelemmel kell viszont lennünk arra, hogy a tagállamok autonómiája szövetségi államonként változhat. Az itt lefektetett elv tisztán csak Németországra igaz, hiszen itt a birodalmi alkotmány a helyi önkormányzatokra vonatkozóan részletesebb rendelkezéseket nem tartalmazott. Mindössze a népképviselési elv [WRV 17. cikkely (2) bekezdés] és az önkormányzatiság [WRV 127. cikkely] érvényesülését kívánta meg, szervezetüket és működésüket azonban minden tagállam önállóan határozta meg. Ausztriában azonban a szövetségi alkotmányban külön rész szólt a helyi önkormányzatokról [B-VG 1920. 115–120. cikkely], amelyeknek működtetése így nem tartozott a tagállamok önálló kompetenciájába.

439 ANSCHÜTZ (1930b) i. m. 377–380.

440 BILFINGER i. m. 145.

441 ANSCHÜTZ (1933) i. m. 272.; HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 732.

442 SZABÓ (2000) i. m. 141.

443 Erre az Állambíráóságnak az alkotmányban, vagy törvényben nevesített hatásköre nem volt, de egy a Birodalom és Poroszország között 1932-ben lezajlott vitában ezt ön maga részére megállapította. [HUBER (1957/1990) i. m. 7. kötet 1043–1044.; SCHWALB i. m. 1152–1153.; SZABÓ (2000) i. m. 185.]

444 WEINSCHEL i. m. 282–286.

ban nem voltak önállóak, míg Németország 1867/1871-ben szuverén államok egyesülésével jött létre.⁴⁴⁵ A másik, s talán ennél még nyomósabb ok az éppen most tárgyalás alá vont problémából, a szövetség és a tagállamok viszonyából ered. Ausztriában a szövetség súlya lényegesen nagyobb, s a szűkebb hatáskörű tagállamokkal szemben nincsen szükség olyan szigorú ellenőrzési jogosítványokra.⁴⁴⁶ Ebből a szempontból a legfontosabb elem a szövetségi törvények végrehajtása, amely Németországban alapvetően tagállami feladat volt, Ausztriában viszont elég nagy részét a szövetség magának tartotta fenn. Mivel Németországban a birodalmi végrehajtások jó része a birodalmi törvények tagállami végrehajtásának elmulasztásából eredt, ez Ausztriában eleve kisebb probléma volt.⁴⁴⁷

III. A törvényhozás tagjainak jogállása

76.§ A törvényhozás tagjainak jogállásáról általában. A törvényhozás tagjait, annak érdekében, hogy funkcióikat megfelelően be tudják tölteni, *minden állam speciális jogállással ruhazza fel.* A törvényhozás szervezeti felépítése azonban országonként változó lehet. A polgári államok törvényhozása *általában kétkamarás rendszerben működik*, népképviselői kamara mellett – különböző elvek szerint⁴⁴⁸ – egy másik kamarát is szerveznek. Tovább bonyolítja a törvényhozó hatalom szervezeti rendszerét, ha egy állam *szövetségi berendezkedésű.* Ausztria kapcsán is említettük [ld. 71.§], hogy itt természetes következmény a törvényhozásnak a szövetség és a tagállamok közötti megosztása. Ennek értelemszerű következménye, hogy a szövetség mellett *minden tagállamnak van törvényhozó szerve*, vagyis ezek tagjainak jogállását is vizsgálunk kell.

Az előző bekezdésben meghatároztuk, hogy milyen szervek lehetnek a tárgyalt téma érintettjei. A második kérdés, hogy a vizsgált személyek

445 KELSEN (1927b) i. m. 175.

446 Uo.

447 KELSEN (1927b) i. m. 177.

448 A szövetségi államokban gyakran a tagállamok delegálják a második kamara tagjait, amely példának okáért Ausztriában [ld. 97.§], de Németországban is így volt. A második kamara lehet még főrendi jellegű, mint az angol Lordok Háza. Egyes államokban azt is közvetlenül választják, mint például a korabeli Csehszlovákiában és Lengyelországban. Az is előfordulhat, hogy a helyi önkormányzatok delegálják, mint például a korabeli Franciaországban (III. Köztársaság), de kinevezett, vagy korporatív második kamarával is találkozhatunk.

jogállásának milyen elemei vannak. Ezek három lényeges pontban foglalhatók össze: a szabad mandátum, a mentelmi jog és az összeférhetetlenség. A három „elvi” jelentőségű témához pedig még kapcsolnunk kell egy negyediket, a törvényhozás tagjai által kapott anyagi juttatásokat.

Ezek közül azonban nem biztos, hogy az összes elem a törvényhozás mindegyik szervére vonatkozik. Ezért a négy témakört az alábbiakban négy külön pontban vesszük vizsgálat alá. Mindegyik pontban az első tartalmi blokk az adott fogalom meghatározása lesz, és még az adott ponton belül megtárgyaljuk, hogy a törvényhozás mely egységeire vonatkozott és melyekre nem. Mindezt azonban ki kell még egészíteni egy kisebb nemzetközi kitekintéssel is, hiszen előfordulhat, hogy az osztrák szabályozás éppen azért speciális, mert egyes elemek a törvényhozó testületek mindegyikének tagjaira vonatkozik, holott nem ez a megszokott.⁴⁴⁹

77.§ A szabad mandátum.⁴⁵⁰ A XIII–XIV. századig Európa államaiban a törvényhozó hatalmat a király egyedül gyakorolta. A rendiség kialakulása, majd megerősödése után azonban – igen ritka kivételtől eltekintve – a rendi gyűléssel együttesen.

Hazánkat példának véve a rendi gyűléseken kezdetben minden nemes megjelenhetett, ezek voltak az ún. tömeges országgyűlések. Az idő múlásával azonban az országgyűlésnek egyre több feladata lett, ami miatt gyakrabban és hosszabb ideig kellett üléseznie, s a megjelenésre jogosult nemesek száma is egyre bővült. A működőképesség megőrzése érdekében egy idő után már nem minden nemes jelent meg az országgyűlésben, hanem követeket küldtek. Az elv azonban továbbra is fennmaradt: minden nemes jogosult volt törvényhozás döntéseiben részt venni. Ezt a követutastítások útján oldották meg. *Az országgyűlésen megjelent követek nem szabad belátásuk szerint szavaztak, hanem a megyénként összegyűlt nemesek (megyei közgyűlés) utasításai szerint.*

A polgári átalakulással a rendi képviselet helyébe a népképviselet lépett, amely *minden államban megszüntette a rendi kort jellemző kötött mandátumot*. A nép saját képviselőit utasításokkal nem láthatja el, hivatalukból nem hívhatja vissza őket, azonban meghatározott ciklusonként mindig újjáválasztja azokat. Ebből az elvből ered a népképviseleti kamara választási ciklusa, amelyet Ausztriában a Nemzeti Tanács [ld. 86.§] és a

449 Itt a legszembetűnőbb a második kamara tagjainak szabad mandátuma lesz. [Ld. 77., 98. §§]

450 WALTER (1972a) i. m. 264–265.

tagállamok országgyűlései [ld. 176.§] kapcsán is tárgyalni fogunk.⁴⁵¹ *Az alkotmány Ausztriában is garantálta a törvényhozás tagjainak szabad mandátumát, amely a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács tagjaira egyaránt kiterjedt.*⁴⁵² Működésük során megbízás nem kötötte őket, különösen nem a választók utasítása,⁴⁵³ s hivatalukból nem voltak visszahívhatók.⁴⁵⁴

A népképviselői kamarában (Nemzeti Tanács) mindez teljesen természetesen következik a korábban felvázolt elvekből, a tagállami kamarában (Szövetségi Tanács) azonban már nem olyan egyértelmű. A szövetségi államokban ugyanis a tagállamok ezen a parlamenti kamarán keresztül tudnak befolyást gyakorolni a központi törvényhozásra, ami gyakran utasítási joggal van összekötve. Ennek részleteit azonban a Szövetségi Tanácsról szóló résznél tárgyaljuk meg. [Ld. 98.§]

A szabad mandátum problémáját a tagállamok országgyűléseinek kapcsán sem mellőzhetjük. Ezek Ausztriában a szövetségi alkotmány előírásai szerint egykamarás, népképviselői elv szerint szerveződő törvényhozások voltak. [Ld. 173.§] A szabad mandátumról azonban a központi alkotmány nem rendelkezett, így ezt a tagállamok saját alkotmányaikban rögzíthették.⁴⁵⁵ Ezt azonban nem tette meg mindegyikük, Felső-Ausztria, Tirol és Bécs nem deklarálta alkotmányában országgyűlési képviselőinek szabad mandátumát. Természetesen kötött mandátumot sem mondott ki, egyszerűen egy joghézagról volt szó, az adott kérdésről semmilyen rendelkezést nem emeltek be alkotmányaikba. Egyértelmű azonban, hogy a szabad mandátum így is megillette képviselőiket, hiszen a kötöttséget kellett volna deklarálni. Külön rendelkezés hiányában a képviselőket szabad mandátum illette meg.⁴⁵⁶ Ennek ellenére azonban célszerűbb ezt külön is kimondani.

Mielőtt a törvényhozás tagjainak jogállásával kapcsolatos további témákra áttérnénk, meg kell említeni, hogy ezek között és a szabad mandátum között megállapíthatók bizonyos tartalmi összefüggések. A szabad

451 A rendi gyűléseknél a választási ciklus fogalma nem ismert, hiszen a közvetlen utasítási rendszer miatt felesleges lett volna a követek kötelező újjáválasztását előírni.

452 B-VG 1920. 59. cikkely.

453 ADAMOVICH (1927) i. m. 166–167.

454 ADAMOVICH (1927) i. m. 167.

455 Uo.

456 Uo.

mandátumot főszabályként az utasítással lehet negligálni, de áttételesen a törvényhozás tagjai ellen indított színlelt eljárások, illetőleg különböző anyagi előnyök biztosítása is veszélyeztetheti azt.

78.§ A mentelmi jog⁴⁵⁷ kapcsán *az osztrák alkotmány is megkülönböztette annak két alapvető formáját, amely a törvényhozás tagjának hivatalos eljárásával összefüggésben, illetőleg a hivatalos eljárásán kívül elkövetett cselekményekre vonatkozott.* A Nemzeti Tanács tagjait funkciójuk gyakorlása közben elkövetett cselekményeikért csak és kizárólag maga a Nemzeti Tanács vonhatta felelősségre.⁴⁵⁸ A mentelmi jog azonban a magánemberként elkövetett cselekményeikre is kiterjedt, csak eltérő formában. Amennyiben egy képviselő például bűncselekményt követett el, vele szemben a rendes bűnüldöző hatóságok jártak el. A végrehajtó hatalom irányítása alatt álló hatóságok (pl. rendőrség) esetleges zaklatásától (pl. színlelt eljárások) azonban védeni kellett őket. Ilyen eljárásra csak akkor kerülhetett sor, ha a Nemzeti Tanács *az érintett képviselő mentelmi jogát felfüggesztette.*⁴⁵⁹ A képviselő ellen azonnali hatósági intézkedést csak tettenérés esetén lehetett foganatosítani, de a Nemzeti Tanács kérésére a választási ciklus lejártáig ezt is fel kellett függeszteni. A tettenérés kivételével egyébként mindig először kellett a testület hozzájárulását kikérni, s csak utána lehetett bármilyen eljárási cselekményt megkezdeni.⁴⁶⁰

A tagállamok országgyűlési képviselői a Nemzeti Tanács tagjaira vonatkozóval azonos mentelmi jogot élveztek.⁴⁶¹ Természetesen a mentelmi jog *felfüggesztésére nem a Nemzeti Tanács, hanem maga az érintett országgyűlés volt jogosult.* Érdekes volt még a Szövetségi Tanács tagjainak mentelmi joga. Tartalmilag ez is megegyezett a korábban említettekkel,⁴⁶² felfüggesztésére azonban nem a Szövetségi Tanács, hanem az érintett személyt delegáló országgyűlés volt jogosult.⁴⁶³

457 WALTER (1972a) i. m. 265–268.; ADAMOVICH (1927) i. m. 167–170.

458 B-VG 1920. 57. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 167–168.

459 ADAMOVICH (1927) i. m. 168.

460 Uo.

461 B-VG 1920. 96. cikkely (1) bekezdés.

462 B-VG 1920. 58. cikkely.

463 ADAMOVICH (1927) i. m. 169.

79.§ Az összeférhetetlenségre⁴⁶⁴ vonatkozó szabályokat két jelentős csoportra kell bontanunk. Az egyiket nevezhetjük „államhatalmi” összeférhetetlenségnek, a másikat pedig gazdasági összeférhetetlenségnek.

Az első csoport *a polgári államműködés alapelveiből ered*. A hatalmi ágak megosztása ugyanis szükségszerűen összeférhetetlenné tesz bizonyos hivatalokat, amelyeket egy időben ugyanazon személy nem tölthet be. Így a Nemzeti Tanács tagjai, s ez vonatkozott a többi parlamenti szerv tagjaira is,⁴⁶⁵ nem tölthették be a *Szövetségi Elnök* tisztségét,⁴⁶⁶ valamint a *Számvevőszék elnökének* tisztét sem.⁴⁶⁷

Ki kell azonban emelni, hogy Ausztriában a közszolgálati tevékenység és a szövetségi parlamenti képviselőség között nem állt fenn összeférhetetlenség,⁴⁶⁸ így köztisztviselők és bírák, sőt kifejezetten a fegyveres erökhöz tartozó személyek is tagjai lehettek a Nemzeti Tanácsnak és a Szövetségi Tanácsnak. Parlamenti feladataik ellátásához munkaidő kedvezmény is járt nekik.⁴⁶⁹ A tagállami országgyűlések kapcsán a szövetségi alkotmány sem megengedő, sem tiltó szabályt nem tartalmazott, vagyis a kérdést minden tagállam maga szabályozhatta. Az 1925-ös alkotmánynovella azonban az országgyűlések kapcsán is kimondta, hogy a közszolgálatban álló képviselőknek munkaidő kedvezményt kell biztosítani,⁴⁷⁰ ami egyben az összeférhetőség kimondását is jelentette. Így megállapíthatjuk, hogy *a hatalmi ágak megosztásából eredő összeférhetetlenséget Ausztriában nem érvényesítették maradéktalanul*. Az alkotmánynovellák később azonban a két közjogi bíróság és a Legfelsőbb Bíróság tekintetében megállapítottak összeférhetetlenségi szabályokat.

Az *Alkotmánybíróság* – a rendes bíróságokkal ellentétben – kezdetben depolitizálva sem volt [ld. 162.§], s – 1925-ig – az alkotmányban⁴⁷¹ semmilyen összeférhetlenségi szabályt nem találunk. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény azonban megállapított összeférhetlenségi szabá-

464 WALTER i. m. (1972a) i. m. 268–271.; ADAMOVICH (1927) i. m. 170–171.

465 Az összeférhetlenségi szabályok értelemszerűen vonatkoztak a második kamara (Szövetségi Tanács) és a tagállami országgyűlések tagjaira is. [ADAMOVICH (1927) i. m. 170.]

466 B-VG 1920. 61. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

467 B-VG 1920. 122. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

468 ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

469 B-VG 1920. 59. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

470 B-VG 1920. 95. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

471 B-VG 1920. 147. cikkely (1)–(3) bekezdés.

lyokat,⁴⁷² amelyet 1925-ben az alkotmány részévé tettek. Az 1925-ös alkotmánynovella a 147. cikkelyhez egy új bekezdést csatolt, amely szerint a Nemzeti Tanács, a Szövetségi Tanács, illetőleg a tagállamok országgyűléseinek tagjai nem tölthették be az Alkotmánybíróság elnökének, illetőleg alelnökének tisztségét. Az alkotmánybíráknak pedig legfeljebb egyharmada lehetett képviselő.⁴⁷³ Az 1929-es alkotmánynovella aztán teljes összeférhetetlenséget állapított meg az Alkotmánybíróság tagjai és a képviselők között, s nem csak a parlamenti képviselőségre, hanem bármely népképviseleti szervre vonatkozóan.⁴⁷⁴ Ez még a helyi önkormányzatok képviselőtestületeire is vonatkozott. Sőt az elnöki és az alelnöki tisztség elnyerésének azt is feltételül szabták, hogy az azt megelőző négy évben az érintett személy ne legyen népképviseleti szerv tagja.⁴⁷⁵

A Közigazgatási Bíróság tagjaival kapcsolatban hasonló a helyzet, az alkotmány 1920-as szövegváltozata⁴⁷⁶ nem tartalmaz összeférhetetlenségi szabályokat, s az 1925-ös alkotmánynovella is csak a bírói függetlenségre vonatkozó általános rendelkezésekkel egészítette ki az alaptörvény vonatkozó cikkelyét.⁴⁷⁷ Mint láthattuk, ez még nem jelentett tilalmat a parlamenti képviselőség vállalására.⁴⁷⁸ Az 1929-es novella aztán az Alkotmánybíróság kapcsán említettekkel azonos módon teljes összeférhetetlenséget vezetett be,⁴⁷⁹ s a bíróság vezetőinél (elnök, alelnök) itt is megkívánta a négy éves visszamenőleges tilalmat.⁴⁸⁰

Az 1929-es alkotmánynovella a Legfelsőbb Bíróság tagjainál is összeférhetetlenséget állapított meg minden népképviseleti szervvel össze-

472 Kelsen (1922b) i. m. 267.

473 B-VG 1925. 147. cikkely (4) bekezdés; Adamovich (1927) i. m. 170.

474 B-VG 1929. 147. cikkely (4) bekezdés; Adamovich (1932) i. m. 161.; Walter (1972a) i. m. 269., 712.

475 B-VG 1929. 147. cikkely (5) bekezdés; Adamovich (1932) i. m. 161.; Walter (1972a) i. m. 269., 712.

476 B-VG 1920. 134. cikkely (1)–(3) bekezdés.

477 B-VG 1925. 134. cikkely (4) bekezdés.

478 B-VG 1920. 59. cikkely (2) bekezdés; Adamovich (1927) i. m. 170.

479 B-VG 1929. 134. cikkely (4) bekezdés; Adamovich (1932) i. m. 161.; Walter (1972a) i. m. 269.

480 B-VG 1929. 134. cikkely (5) bekezdés; Adamovich (1932) i. m. 161.; Walter (1972a) i. m. 269.

függésben, s az elnöknél és az alelnöknél a négy éves visszamenőleges tilalmat is előírta.⁴⁸¹

A hatalmi ágak megosztásából eredő összeférhetetlenségen túl technikai okok miatt is megállapítanak ilyen szabályokat. Így például kétkamrás parlament esetén szinte minden állam alkotmánya rögzíti, hogy *egyidejűleg a két kamarának senki sem lehet tagja*. Ezt az osztrák alkotmány is kimondta.⁴⁸² Mivel mindkét kamara a törvényhozó hatalom része, így a párhuzamos tagság a hatalmi ágak megosztását nem sértené.

Érdekesebb kérdés, ha ez a probléma a vertikális hatalommegosztással kombinálódik. Vagyis *lehet-e valaki egy időben valamely tagállam és a szövetségi parlament tagja is?* A szövetségi alkotmány erre vonatkozó korlátozást nem tartalmazott,⁴⁸³ azonban ezt a tagállami alkotmányok is megtehették, hiszen a kérdésben ők is érintettek voltak. Salzburg alkotmánya a – Nemzeti Tanácsra vonatkozóan – ezt meg is tette.⁴⁸⁴ Emellett kormányának tagjai sem lehettek nemzeti tanácsi képviselők,⁴⁸⁵ s ilyen összeférhetetlenséget Karintia alkotmányában is fellelhetünk.⁴⁸⁶ A Szövetségi Tanáccsal történő összeférhetetlenség kimondása értelmetlen lett volna, hiszen az a tagállamok képviselétét szolgálta.⁴⁸⁷ [Ld. 81., 96.§§]

Az „államhatalmi” összeférhetetlenség tehát a hatalmi ágak megosztásából, illetőleg az államhatalmi szervek normális működésének garantálásából eredt. A gazdasági összeférhetetlenség kapcsán a mentelmi jogra kell visszautalnunk. Mint említettem [ld. 78.§], a törvényhozás tagjainak ez a kiváltsága azon célt szolgálta, hogy a végrehajtó hatalom irányítása alatt álló hatóságok színlelt eljárásokkal ne tudják zaklatni őket, s így befolyásolni képviselői munkájukban. A befolyásolás azonban nemcsak negatív, hanem pozitív eszközökkel is történhet. A törvényhozás tagjai anyagi előnyök megszerzése érdekében is nem kívánatos „befolyás” alá kerülhettek. A gazdasági összeférhetetlenség körében a törvényhozás tagjai (szövetségi és tagállami egyaránt) el voltak tiltva bankok, rész-

481 B-VG 1920. 92. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 161.; WALTER (1972a) i. m. 269.

482 B-VG 1920. 59. cikkely (1) bekezdés, ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

483 ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

484 Uo.

485 Uo.

486 L-VG Kt 1924. 34.§ (1) bekezdés; L-VG Kt 1930. 33. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

487 WALTER (1972a) i. m. 482.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.; SZENTE i. m. 331.

vénytársaságok, kereskedelmi, ipari, illetőleg közlekedési vállalatokban betöltött tisztségektől.⁴⁸⁸

Összeférhetlenségi szabályokat azonban nemcsak a szövetségi jog, hanem mint pár esetben már említettük, a tagállamok önállóan is megállapíthattak.

80.§ A törvényhozás tagjai által kapott juttatások. Az összeférhetlenségi szabályok miatt a törvényhozás tagjainak nehéz volt kereső tevékenységet folytatni. Ha erre a szigorú tilalmak között mégis módot találtak volna, még mindig problémát jelenthetett, hogy a törvényhozásnak folyamatosan működnie kellett. Így vagy nagyon kevés idő marad arra, hogy valaki emellett jövedelmet szerezzen magának, vagy az ülésektől lesz folyamatosan távol, ami viszont az államműködést veszélyeztetheti. Ha anyagi juttatást nem kapnak, s kereső tevékenységet sem tudnak folytatni, csak olyan személyek kerülhetnek be a törvényhozásba, akik nagyobb vagyonukból külön kereseti lehetőség nélkül is meg tudnak élni.⁴⁸⁹

Egy demokratikus állam azonban ezt a működési rendszert nem követheti. A jövedelem-nélküliség veszélyének elkerülése érdekében – a szövetségi költségvetésből – *a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács tagjai egyaránt havi rendszerességgel illetményt kaptak.* Ezen túl – szintén mindkét kamara tagjai – *jogosultak voltak a belföldi vasúti, illetőleg hajóvonalakon ingyenesen közlekedni.*⁴⁹⁰ Némi kommentárt csak a Szövetségi Tanács tagjainak jogosultságai érdemelnek. A javadalmazás náluk is értelemszerű, csak az nem, hogy ezt a szövetségi költségvetésből kapják. Költségeiket ugyanúgy viselhetnék a delegáló tagállamok is.

A tagállamok országgyűlési képviselőinek javadalmazásáról a szövetségi jog nem rendelkezett. Erről minden országgyűlés maga határozott.⁴⁹¹

488 ADAMOVICH (1926) i. m. 48–49.; ADAMOVICH (1927) i. m. 171.

489 Az első világháború előtt például Németországban a Birodalmi Gyűlés tagjai nem kaptak semmilyen javadalmazást, sőt egy jó darabig még a képviselőséggel kapcsolatban felmerült költségeiket sem térítették meg. Ebben a helyzetben vagy a saját vagyonából élt, vagy ha ilyen nem volt – bár a fennálló szabályok ezt is tiltották – a választásokon őket indító párt gondoskodott megélhetésükről. [SZABÓ (2002) i. m. 130–131.] Így igen szigorú frakciófegyelmet lehetett tartani, de ez ugyanúgy sérthette a szabad mandátum elvét [ld. 77.§], mint azok az okok, ami miatt a gazdasági összeférhetlenséget megállapították.

490 ADAMOVICH (1927) i. m. 171–172.

491 ADAMOVICH (1927) i. m. 173.

IV. A szövetségi törvényhozás szervezete és működése

81.§. A szövetségi törvényhozás szervezeti felépítése. A szövetségi törvényhozásnak két állandó és egy rendkívüli szerve volt. A törvényhozó hatalmat *a lakosság által közvetlenül választott Nemzeti Tanács és a tag-államok országgyűlései által választott Szövetségi Tanács gyakorolta.*⁴⁹² Meghatározott esetekben ez a két testület együttes ülést tartott, ez volt a törvényhozás harmadik, rendkívüli szerve, *a kibővített Szövetségi Gyűlés.*⁴⁹³ A következőkben ezek szervezeti felépítését, működését és egymáshoz való viszonyát tekintjük át.

82.§ A Nemzeti Tanács választása (az aktív és a passzív választójog), a minimális választói részvétel kérdése. A Nemzeti Tanács népképviselői kamara volt, így az első lényeges kérdés a választójog, azaz, kik jogosultak a választásban részt venni. A választójog alapelveit maga az alkotmány rögzítette,⁴⁹⁴ a részletes szabályokat pedig a választójogi törvény⁴⁹⁵ állapította meg. *Az aktív választójog állampolgársági viszonyhoz és a 20. életév betöltéséhez volt kötve.* Az férfiakra és nőkre egyaránt kiterjedt, semmiféle cenzus nem volt a feltétele, s a demokratikus választójog minden alapelve érvényesült (általánosság, egyenlőség, titkosság, közvetlenség).⁴⁹⁶ A tételes kizáró okokat már a választójogi törvény állapította meg.⁴⁹⁷ A passzív választójog speciális pluszfeltétele a magasabb életkor, amely a 24. életév betöltése volt.⁴⁹⁸

492 B-VG 1920. 24. cikkely, WALTER i. m. (1972a) i. m. 280.

493 WALTER (1972a) i. m. 293–294.

494 B-VG 1920. 26. cikkely.

495 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923]

496 ADAMOVICH (1927) i. m. 133.; STOLZ i. m. 121.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 235–237.

497 A törvény kizárta a választójogból: a) a cselekvőképtelen, vagy korlátozottan cselekvőképes személyeket; b) meghatározott bűncselekmények elkövetőit; c) akit korábban Burgenland területén bírói ítélet eltiltott a politikai jogok gyakorlásától; d) akit a választási szabadságot biztosító büntetőjogi rendelkezések megsértése miatt ítélték el; e) a rendőri felügyelet alatt állókat és a kényszer-munkára kötelezetteket; f) azon személyeket, akiktől bíróság az atyai hatalom gyakorlását megvonta; e) akit ittas állapota miatt kettőnél több alkalommal elzárásra ítélték. [Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. (BGBl 367/1923) 27.§]

498 ADAMOVICH (1927) i. m. 133.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 241.

Az 1929-es alkotmánynovella annyi változást hozott, hogy *az aktív választójog életkori határát 20-ról a 21. életévre emelte.*⁴⁹⁹

83.§ A választási rendszerek lehetséges módozatai. A választójog egyik fő kérdése, hogy ki jogosult szavazni, ezt tekintettük át az előző pontban. Ebben a kérdésben világos tendencia mutatható ki, amely Európa államaiban az általános választójog elterjedését jelentette. A másik lényeges kérdésben, mármint, hogy a leadott szavazatokból milyen számítási módszerekkel osszák szét a mandátumokat, messze nem alakult ki ilyen konszenzus. A választási rendszerek kérdése napjainkban is vita tárgyát képezi.

A két ismert rendszer a többségi és az arányos választási rend, amelynek alcsoportjai is kialakultak, illetőleg sok esetben a kettő ötvöztetésével is találkozunk. Tekintettel viszont arra, hogy Ausztriában 1918 után tisztán arányos választási rendszert vezettek be, most ezzel kapcsolatban vizsgálunk meg néhány alternatívát, s aztán rátérünk a tényleges szabályok megtárgyalására.

Az arányos választási rendszerben *a pártok között a mandátumokat a megszerzett szavazatok arányában osztják szét.* Egy választókerületben szükségszerűen több mandátumnak kell lennie, de egyáltalán nem mindegy, hogy mekkora egy választókerület, s így hány mandátumot osztanak benne szét. Minél kevesebb a mandátumok száma, egy-egy képviselői hely megszerzéséhez a szavazatok annál nagyobb százalékát kell elnyerni. Ha egy kerületben 15 mandátum szerepel a listán, akkor a szavazatok 6-7%-ával meg lehet szerezni egyet, ha 5 mandátum szerepel rajta, akkor már a szavazatok 20%-a szükséges egy képviselői hely elnyeréséhez. Ha egy párt nem éri el az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot, akkor a rá leadott szavazatok elvesznek.

A szavazatvesztést *ún. kompenzációs listával lehet korrigálni*, amikor a listákon elvesztett szavazatokat országos (szövetségi) szinten összesítik, s innen osztanak rá mandátumokat. A túlságosan kis pártok nagyszámú parlamentbe jutása azonban működési nehézségeket okozhat, ezért kompenzációs lista alkalmazása esetén egy bejutási küszöböt⁵⁰⁰ szoktak

499 B-VG 1920. 26. cikkely (1) bekezdés.

500 Csak azok a pártok szerezhetnek mandátumot, amelyek az összesített szavazatok meghatározott hányadát (4-5%-át) elérik. A bejutási küszöb helyett olyan szabályt is meg lehet állapítani, hogy az a párt kaphat mandátumot a kompenzációs listáról, amelyik valamely területi listán legalább egy mandátumot szer-

alkalmazni, amely alatt nem lehet mandátumot szerezni akkor sem, ha a töredékszavazatok összesítéséből egy-két mandátum járna nekik. Ezt a kompenzációs listát azonban nem mindenhol alkalmazzák, s ahol nincs, ott bejutási küszöb megállapítása sem szükséges.⁵⁰¹ A dolog lényege ugyanis az, hogy mekkora az a választókerület, ahol egy mandátumot meg lehet szerezni. Ha egy listás választókerületben 10-20 mandátumot osztanak szét, akkor ott 5-10%-os támogatottság kell, hogy valaki mandátumot tudjon szerezni. Ha viszont a töredékszavazatokat egy országos (szövetségi) listán összesítik, akkor nagyon alacsony támogatottsággal is lehet mandátumot szerezni.⁵⁰²

Az arányos választási rendszernél még két típus között kell különbséget tennünk. Az egyik lehetőség, hogy a területi listákon előre megállapítják a megszerzhető mandátumok számát. Ekkor a leadott szavazatokat elosztják a megszerzhető mandátumok számával, s így jön ki az egy-egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám. A rendszer sajátossága, hogy bár a megszerzhető mandátumokat lakosságarányosan osztják szét az egyes listák között, a mandátumszerzéshez az egyes területi listákon eltérő szavazat szükséges. Ahol a választópolgárok nagyobb arányban mennek el szavazni, ott egy-egy mandátum megszerzéséhez több szavazat szükséges.

A másik lehetőség, hogy előre nem határozzák meg a választókerületekben szerzhető mandátumok számát, hanem az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot rögzítik. Így azon választó-

zett. Nemsokára látni fogjuk, hogy például Ausztriában ezt a szabályt vezették be, amely ugyanúgy alkalmas volt a parlamenti mandátumok elaprózódásának megakadályozására. [Ld. 84.§]

501 Mint látni fogjuk az osztrák választójogi törvény bevezette a kompenzációs listát [ld. 83.§], a korabeli Németországban azonban nem alkalmazták. Ezen utóbbi esetben bejutási küszöböt sem állapítottak meg. [SZABÓ (2002) i. m. 176–178.]

502 A korabeli Németországban minden 60 000 szavazat után adtak egy mandátumot, illetőleg ha a töredékszavazatok száma a 30 000-et elérte, arra még egy mandátum járt. A Birodalom 35 választókerületre volt osztva, egy-egy választókerületben átlagosan 750-950 ezer polgár vett részt a szavazáson. [SZABÓ (2002) i. m. 177.] A 30 000 töredékszavazat eléréséhez így a szavazatok 3-4%-át kellett egy-egy választókerületben megszerezni. Ha viszont lett volna birodalmi kompenzációs lista, akkor az a párt is kapott volna mandátumot, amely az egy-egy szavazáson részt vett 30 millió körüli választópolgár összességétől 60 000 (30 000) szavazatot kap. Ebben az esetben elkerülhetetlen lett volna a bejutási küszöb megállapítása.

kerületekben, ahol nagyobb a polgárok választási aktivitása, a lakosság részarányánál nagyobb számú képviselőt küldhetnek a törvényhozásba. Ebben a rendszerben a törvényhozás létszáma változó, minden választás után az határozza meg, hogy mennyien vettek részt a szavazáson.⁵⁰³

84.§ Az osztrák választási rendszer, mint már említettem, tisztán listás volt,⁵⁰⁴ a korábban felsorolt [ld. 83. §] általános elvekhez képest néhány specialitással. *A Nemzeti Tanács 165 főben meghatározott, előre rögzített létszámmal bírt.* Ezt a lakosság arányában osztották szét 25 területi lista (választókerület) között,⁵⁰⁵ az egy-egy listára jutó mandátumszám 4 és 13 között mozgott.⁵⁰⁶ A választókerületben leadott szavazatokat leosztották a képviselői helyek száma plusz eggyel,⁵⁰⁷ amely megadta, hogy az adott kerületben egy mandátum elnyeréséhez hány szavazat kellett. Minden párt annyi mandátumot kapott, ahányszor a pártra leadott szavazatok egész számmal oszthatók voltak az egy mandátum elnyeréséhez szükséges szavazatszámmal.⁵⁰⁸ Így azonban nemcsak töredék szavazatok, hanem ki nem osztott mandátumok is maradhattak.

A megmaradt mandátumok és a töredékszavazatok ezt követően egy kompenzációs rendszerbe kerültek bele. A kompenzációs lista azonban nem szövetségi szinten volt felállítva, hanem a 25 területi listát négy választókerületi csoportba sorolták,⁵⁰⁹ s mindegyik csoport egy külön kom-

503 Itt is példaként hozható fel a korabeli Németország, ahol – mint az előző lábjegyzetben már említettem – minden 60 000 szavazat után járt egy mandátum. [SZABÓ (2002) i. m. 176–177.] A Birodalmi Gyűlés létszáma így nem volt fixálva, az mindig attól függött, mennyien vettek részt a választásokon.

504 WALTER (1972a) i. m. 238–239.

505 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923] 5.§

506 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923] 94.§

507 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923] 70.§ (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 140.; Azzal, hogy a számlálót eggyel megemelték a kiosztható mandátumokhoz képest, csökkentették az egy-egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot.

508 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923] 70.§ (4) bekezdés.

509 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923] 4.§

penzációs listát alkotott. A kompenzációs listáknál a *d'Hondt-mátrixot*⁵¹⁰ alkalmazták, így itt már minden mandátumot ki tudtak osztani.

Százalékos formában meghatározott bejutási küszöb nem volt, azonban *kompenzációs listára csak olyan párt kerülhetett, amelyik legalább egy területi listán is szerzett mandátumot*.⁵¹¹ Ez szövetségi szinten alkalmazott bejutási küszöb nélkül is gátat vetett a kis pártok elszaporodásának a törvényhozásban.⁵¹²

A jelöltállítás (listaállítás) választókerületenként történt, s elég könnyen teljesíthető feltételekhez volt kötve. Egy-egy választókerületben mindössze *100 választópolgár ajánlása volt szükséges*, amely a választási lista aláírásával történt.⁵¹³ Olyan tilalommal sem találkozunk, hogy egy választópolgár csak egy listát ajánlhatott volna.

510 A kompenzációs listára került pártok szavazatait egymás mellé írták, majd mindegyik szám alatt ezek felét, egyharmadát, egynegyedét stb. tüntették fel. Az így kialakított táblázatból csökkenő sorrend szerint kiválasztották azt a számot, amelyik a sorban az elnyerhető mandátumok száma szerint következett. Ez annyit jelentett, hogyha öt mandátum volt az adott kompenzációs listán, akkor az ötödik legnagyobb szám volt az egy szavazat elnyeréséhez szükséges arányszám. Így mindig pontosan annyi mandátumot tudtak kiosztani ahány az adott listán szerepelt. [Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. (BGBl 367/1923) 75.§; ADAMOVICH (1927) i. m. 141.]; A d'Hondt-mátrixról ld. még: DEZSŐ (2007b) i. m. 212.

511 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923] 76.§ (1) bekezdés.

512 Egy-egy választókerületben, mivel a 165 mandátum 25 választókerület között volt szétosztva, átlagosan 6-7 képviselői helyet lehetett szerezni. Láthattuk, hogy az egy képviselői hely elnyeréséhez szükséges szavazatszám meghatározásánál a választókerületben leadott összes szavazatot az elnyerhető mandátumok plusz eggyel osztották. A legnagyobb választókerületben 13 mandátumot osztottak szét, itt tehát a leadott szavazatok legalább 1/14-ed része (kb. 7%-a) kellett egy mandátum elnyeréséhez. A legkisebb választókerületben pedig négyet, vagyis a szavazatok 1/5-e (20%-a) kellett egy mandátum megszerzéséhez. Mindezt összesítve egy választókerületben átlagosan 6,6 mandátum volt, vagyis egy mandátum elnyeréséhez a területi listákon átlagosan a szavazatok 1/7,6 részét, vagyis kb. 13%-át kellett megszerezni. Ha szövetségi szintű szavazatösszesítést végeztek volna, s itt megállapítanak egy 4-5%-os bejutási küszöböt, nem valószínű, hogy a pártok támogatottságában akkora területi szórás lett volna, amellyel egy területi listán 13%-os eredményt elért szervezet szövetségi szinten a szavazatok 4-5%-át ne tudta volna begyűjteni. Ha esetleg elő is fordult ilyen, a töredékszavazatokat akkor sem tudta továbbvinni a szövetség teljes területéről, hiszen négy kompenzációs lista volt.

513 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923] 46.§ (2) bekezdés.

Ha a listaállításnak szigorúbb szabályokat állítanak, azt eredményezheti, hogy a kisebb pártok nem tudnak mindegyik választókerületben listát állítani. Vagyis a párt indul a választásokon, de az ország (szövetség) egyes területein nem lehet rájuk szavazni, s így itt töredékszavazatok sem keletkezhetnek. Így ha meg is szerzi a jogot a kompenzációs listáról történő szavazatszerzésre, a töredékszavazatok száma alacsonyabb lesz, így kevesebb mandátumot kap.

A listaállítás „szigorításával” történő korlátozás eszközével azonban az osztrák választójogi törvény nem élt.

A szavazás érvényességére vonatkozóan *kötelező részvételi küszöb nem volt megállapítva*.

85.§ A kötelező részvétel problémája a nemzeti tanácsi választásokon.

A törvényhozási választásokon való részvétel a legtöbb országban állampolgári jog, de nem kötelezettség. Vagyis a választópolgár szabadon dönti el, hogy részt vesz-e a szavazásban, vagy távol marad attól. Ausztriában a Nemzeti Tanács választásánál szintén nem volt előírva általános választási kötelezettség. Ugyanakkor *a tagállamok saját országgyűléseik választásánál tehettek ilyen megkötést, s voltak, amelyek tettek is.*⁵¹⁴ [Ld. 175.§] A szövetségi törvényhozásnak, mivel szövetségi szinten mellőzte a választási kötelezettséget, két megoldás között kellett választania. Egyrészt egészében fenntarthatta a szövetségi választásokon történő szabad részvételt. Ennek a hátránya abból eredt volna, hogy a saját országgyűlésüknél kötelező részvételt előíró tagállamokban egyik szavazásnál szabad, a másiknál pedig kötelező lett volna a részvétel. A másik lehetőség, hogy *a szövetségi választójogi törvény ezen a ponton a két rendszert összeköti*. Vagyis, ha valamely tagállamban az országgyűlési választásokon való részvétel kötelező, akkor szövetségi szinten a Nemzeti Tanács választásában is kötelező részt venni, ha viszont a tagállami választásokon szabad a részvétel, akkor a szövetségi választásokon is az. *A szövetségi választójogi törvény ezen utóbbi megoldást követte*, a részvételi kötelezettség tekintetében a szövetségi és a tagállami szabályozást összekapcsolta. Amennyiben valamelyik tagállam a saját országgyűlésének választásánál kötelező szavazást írt elő polgárai számára, akkor e tagállamokban a Nemzeti Tanács választásán is kötelező volt részt venni, ezen túl azonban választási kötelezettség nem volt.⁵¹⁵

514 ADAMOVICH (1927) i. m. 160–161.

515 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923] 83.§; ADAMOVICH (1927) i. m. 139.

86.§ A Nemzeti Tanács megbízási ideje, az alakuló ülés összehívása.

A Nemzeti Tanács *megbízataa négy évre szólt, amelynek kezdetét az alakuló ülésétől kellett számolni.*⁵¹⁶ A négy éves periódus azonban igazából csak áttételesen jelentette a megbízási idő megszűnését, ugyanis az egészen pontosan nem annak lejártával, hanem *az újjáválasztott Nemzeti Tanács összeülésével szűnt meg.*⁵¹⁷ Így a négyéves periódus közvetlenül azt határozta meg, hogy az új választásokat milyen időintervallumban kell megtartani. Ha az alkotmány előírásait egészen szigorúan betartjuk, akkor a Nemzeti Tanács alakuló ülését pontosan a negyedik év leteltét követő napra kellene összehívni, ezt azonban kicsit megengedően kell értelmeznünk.⁵¹⁸

A választások pontos időpontját a Szövetségi Kormány határozta meg.⁵¹⁹ Döntési kompetenciája azonban nem volt szabad, ugyanis az alkotmány szerint a választások napját úgy kellett kitűznie, hogy az új Nemzeti Tanács – mint azt az előbb említettem – elődje négy éves megbízási idejének lejártát követő napon összehívható legyen. Az összehívásról a Szövetségi Elnöknek kellett gondoskodni, mégpedig úgy, hogy az alakuló ülés a választásokat követő 30 napon belül megtörténjen.⁵²⁰ Ez összességében azt jelenti, hogy *a Szövetségi Kormánynak a választások dátumát a Nemzeti Tanács négy éves megbízataa utolsó 30 napjának valamelyikére kellett kiírni.*⁵²¹

516 ADAMOVICH (1923a) i. m. 71.; KELSEN (1922b) i. m. 246.; WALTER (1972a) i. m. 274.

517 B-VG 1920. 27. cikkely (1) bekezdés.

518 B-VG 1920. 27. cikkely (2) bekezdés 2. mondat.

519 ADAMOVICH (1927) i. m. 143.

520 B-VG 1920. 27. cikkely (2) bekezdés 1. mondat ; ADAMOVICH (1927) i. m. 143.

521 Amennyiben a választásokat a Nemzeti Tanács megbízataának lejártá előtt több mint 30 nappal megtartaná, akkor a Szövetségi Elnök még az előző Nemzeti Tanács mandátumának idejére lenne kénytelen összehívni az új testületet. Ezzel viszont a régi megbízataát a négy év lejártá előtt megszüntetné, hiszen az új Nemzeti Tanács alakuló ülésével a régi megbízataa megszűnik. Márpedig a megbízataának a választási ciklus lejártá előtti megszüntetése felosztatást jelent [ld. 88.§], amihez a Szövetségi Kormánynak különösen nem, de az osztrák alkotmány szerint – az 1929-es alkotmánynovelláig – a Szövetségi Elnöknek sem volt joga. [Ld. 88.§] A Szövetségi Kormány nem tűzhetta ki a választásokat a négy év lejártá utánra sem, hiszen akkor a megbízataasi idő lejártát követő napra semmiképpen sem volt összehívható a Nemzeti Tanács. Az utolsó 30 napon belül azonban volt bizonyos mérlegelési joga. Ki kellett

87.§ Az ülésezési rend és az ülések elnapolása. A törvényhozó testület működési rendjével kapcsolatban a *választási ciklus (megbízatási idő)* fogalmát az előző pontban már megtárgyaltuk. [Ld. 86.§] Második lépésként a választási cikluson belüli *ülésszakok* rendjét kell áttekintenünk, vajon milyen gyakran voltak törvényhozási szünetek. Ugyanis a képviselőknek is biztosítani kell bizonyos távolléti lehetőséget. A parlamenti munka azonban nem teszi lehetővé, hogy az ülésezés idején a képviselők meghatározott hányada folyamatosan távol legyen. Ezt különösen a kormánypártok nem engedhetik meg, hiszen így javaslataikhoz sokszor nem tudnák a kellő többséget biztosítani. Így a parlamenti képviselők szabadságolása egységesen történik, minden évben meghatározott időre beszüntetik a törvényhozás működését. A törvényhozási szünetek közötti időszakok adják az ülésszakokat. Az alkotmány általában előírja, hogy egy-egy évben mikor kell összehívnia parlamentet, s annak az ülésezése meddig tart, mikor zárják be az ülésszakot.⁵²² Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozási szünetben kötelező a parlamentnek „csendben” maradnia. A képviselők meghatározott hányada ugyanis kezdeményezheti rendkívüli ülés összehívását.

Az ülésszakon belül sem kötelező azonban folyamatosan üléseznie a törvényhozásnak. Megteheti, hogy üléseit meghatározott időre elhalasztja, ez az *elnapolás*. Önmaga üléseinek az elnapolását minden alkotmány megengedi a törvényhozásnak, a kérdés az, hogy rajta kívül álló államhatalmi tényezők is elnapolhatják-e üléseit. Vagyis a parlament ülésezése csak akkor szünetel, ha a testület ezt maga akarja, vagy más államhatalmi szerv is megakaszthatja a működését. Erre egyes alkotmányokban az államfő kapott felhatalmazást,⁵²³ az osztrák alkotmány azonban ezt nem adta meg, vagyis a *Nemzeti Tanács üléseit kizárólag a testület maga napolhatta el*.⁵²⁴

Az ülésszakok indokoltságát azért kellett hosszabb ideig elemeznünk, mert az osztrák alkotmány – az 1929-es novelláig – nem ismerte azt.

számolnia, hogy az összehívás lebonyolításához mennyi idő szükséges, s ehhez képest kellett kitűzni a választások dátumát.

522 Magyarországon például az országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1848:IV. tc. 1.§-a kimondta, hogy a királynak minden évben legalább egy alkalommal, lehetőleg a téli hónapokra kell összehívni az országgyűlést. Ez volt egy-egy ülésszak, vagyis évente egy kötelező ülésszak volt.

523 SZABÓ (1995) i. m. 186–188.

524 B-VG 1920. 28. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 144.

A Nemzeti Tanács – elvileg – a négy éves választási ciklus ideje alatt folyamatosan ülésezett. Az „elvileg” szót azért fűztem hozzá, mert elnapolással tudtak szüneteket beiktatni, s ezzel rendszeresen éltek is.⁵²⁵ Az elnapolásnak – ha azt a törvényhozás önmagával szemben alkalmazza⁵²⁶ – nem szokott időbeli korlátja lenni, az osztrák alkotmány sem tartalmazott ilyen megkötést. Vagyis elnapolással elvileg bármilyen hosszú szünet beiktatható volt, de ez mégsem pótolta az ülészakok rendszerét. *Az 1929-es alkotmánynovella be is iktatta azt az alkotmányba.* A Nemzeti Tanácsnak ettől kezdve évente két rendes (tavaszi és őszi) ülészaka volt, amelyet a testület javaslatára a Szövetségi Elnök hívott össze és zárt be.⁵²⁷

Az ülészakon belül az egyes plenáris ülések összehívása – a Nemzeti Tanács által meghatározott ülésezési rend szerint – a testület elnökének feladata volt.

88.§ A Nemzeti Tanács feloszlata 1920 és 1929 között. A törvényhozó testület megbízatása két módon szűnhet meg. Annak természetes, s éppen az előbb tárgyalt módja [ld. 86.§] a megbízatási idő lejárta.⁵²⁸ Azonban *a mandátumát a választási ciklus letelte előtt is meg lehet szüntetni, amely a feloszlata által történik.* A törvényhozás feloszlataánál ugyanúgy kötelező volt az új választások záros határidőn belüli lebonyolítása, mint a megbízatási idő lejárta esetén. Az első kérdés az, hogy ki jogosult a feloszlata. *A törvényhozó testület feloszlataának három módozatát különíthetjük el:* az államfő, illetőleg a választópolgárok (népszavazás) általi feloszlata, valamint az önfeloszlata.

Az osztrák alkotmány – 1920-as szövegváltozatában – a három említett feloszlatai módozat közül csak az utolsót, *az önfeloszlata foglalta magába.* A Nemzeti Tanács – egyszerű szövetségi törvénnyel – megbízatási idejének lejárta előtt is kimondhatta önmaga feloszlataát.⁵²⁹ Bár a

525 ADAMOVICH (1927) i. m. 144.

526 Ha az államfő is jogosult az elnapolásra, annak majdnem mindig van időbeli korlátja. Mindez érthető is, hiszen ez külső beavatkozást jelent. Az osztrák alkotmány egyáltalán nem engedte meg az államfői elnapolást, még az 1929-es alkotmánynovella után sem. Csak érdekes ellenpéldaként említeném a korabeli magyar közjogot, ahol a kormányzó 1933-tól megkapta a korlátlan elnapolást biztosító régi királyi jogosítványt. [1933:XXII.tc.]

527 B-VG 1929. 28. cikkely; WALTER (1972a) i. m. 274.

528 WALTER (1972a) i. m. 260–261.

529 B-VG 1920. 29. cikkely; WITTMAYER (1923) i. m. 15.; ADAMOVICH (1927) i. m. 143.; WALTER (1972a) i. m. 261.; ZELLER (2007) i. m. 151.

népszavazás általi felosztatás lehetőségét az alkotmány nem tartalmazta, áttételesen azonban előkerülhetett a probléma, ha népszavazás útján részt lehetett venni a törvényhozási eljárásban. Ekkor felvetődhet a kérdés, hogy csak a Nemzeti Tanács hozhat ilyen tárgyú törvényt, vagy népszavazás által is elfogadható a parlament felosztatásáról szóló törvény. A kérdést már az megoldja, hogy az osztrák alkotmány a választópolgárok részére csak a törvényjavaslat előterjesztését tette lehetővé, amelyet a Szövetségi Kormány köteles volt a Nemzeti Tanács elé terjeszteni.⁵³⁰ Ennek elfogadása azonban a Nemzeti Tanács szabad mérlegelésén múlt.⁵³¹ [Ld. 200.§] Meglátásom szerint azonban népszavazással akkor sem lehetett volna kimondani a felosztatást, ha a választópolgárok jogosultak törvény közvetlen elfogadására. Az alkotmány 29. cikkely (1) bekezdésének első mondata ugyanis az alábbiak szerint szól: „*A Nemzeti Tanács – egyszerű törvénnyel – megbízási ideje előtt is kimondhatja felosztatását.*” A rendelkezés fő tartalmi eleme az, hogy a Nemzeti Tanács kimondhatja önmaga felosztatását. A törvény általi kimondás csak a végrehajtás módját pontosítja, s nem ad felhatalmazást más úton elfogadott törvénnyel való felosztatásra.

Az önfelosztatás és a népszavazás általi felosztatás elemzése után át kell térnünk az *államfő általi felosztatás* megtárgyalására. Ezt azonban az 1920-as osztrák alkotmány kapcsán könnyen le tudjuk zárni. Bár az alkotmánytervezetekben fellelhető erre vonatkozó jogosítvány,⁵³² az alkotmány eredeti, 1920-as szövegváltozatában az államfő még egy szűkre szabott felosztatási jogot sem kapott. *A Szövetségi Elnöktől ezt a jogosítványt teljes egészében megvonták*, az államfő semmilyen körülmények között sem oszlathatta fel a Nemzeti Tanácsot.⁵³³ Ez több szempontból is érdekes. Először is az európai alkotmányok szinte mindegyike lehetővé tette ezt.⁵³⁴ Az államfői jogosítvány tényleges ereje változó volt, amelylyel az 1929-es alkotmánynovella kapcsán fogunk is foglalkozni⁵³⁵ [ld. 90.§], de a teljes megvonással nem találkozunk. Másodszor a tagállamok jogállása kapcsán látni fogjuk, hogy azok országgyűléseit – a Szövetségi

530 B-VG 1929. 41. cikkely (2) bekezdés.

531 ADAMOVICH (1927) i. m. 143–144.

532 WALTER (1984) i. m. 151.

533 ADAMOVICH (1927) i. m. 143.

534 SZABÓ (1995) i. m. 188–192.

535 B-VG 1929. 29. cikkely (1) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 260–261.

Tanács egyetértésével – feloszlathatta.⁵³⁶ [Ld. 125., 177.§§] Márpedig egy szövetségi államra az a jellemző, hogy a szövetségi szervek a szövetségi államműködésbe vesznek részt, s ha feloszlatai joguk van, az a szövetségi parlamentre terjed ki.

89.§ A feloszlata időbeli hatálya lehetett azonnali és halasztott.⁵³⁷ Azon államokban, ahol az államfő a törvényhozással kialakult konfliktusa miatt azt saját elhatározásából feloszlathatta [ld. 90.§], a jogi aktus általában *azonnali hatályú volt*. Az államfői döntés közzététele után a törvényhozás tovább nem ülésezhetett.⁵³⁸ Ez a felfogás volt a meghatározó például a korabeli német közjogban is.⁵³⁹ Az azonnali hatályú feloszlata kapcsán nem szabad megfélekednünk arról sem, hogy a feloszlata kimondása és az újjáválasztott törvényhozás megalakulása közötti időben, annak működése szünetel. De ha a konfliktushelyzetre alapozzuk a feloszlatai jogot, akkor mégis így kell eljárunk.

Ahol azonban a feloszlata nem a konfliktushelyzeten alapult, az általában nem volt azonnali hatályú. Mint említettem, az 1920-as osztrák alkotmány szerint az államfő fel sem oszlathatta a törvényhozást, az csak saját maga rövidíthette le megbízatai idejét.⁵⁴⁰ [Ld. 88.§] Itt felesleges azal foglakozni, hogy a feloszlata azonnali hatályú-e vagy sem. A kérdésben az alkotmány is világosan állást foglalt. Kimondta, hogy mandátuma önfeloszlata esetén is az újjáválasztott Nemzeti Tanács alakuló üléseig tart.⁵⁴¹ Ez annyit jelentett, hogy maga a feloszlataáról hozott döntés azonnali hatállyal nem szüntette meg a mandátumát.

536 B-VG 1920. 100. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 198–199.

537 WALTER (1972a) i. m. 261.

538 Ez érthető is, hiszen ezek az alkotmányok a törvényhozó testület és az államfő között kialakult konfliktus esetén tették lehetővé a feloszlatai. Amennyiben a törvényhozás helytelennek tartott döntése miatt az államfő a választókhoz fordult a „bizalmát vesztett” törvényhozás tovább nem ülésezhetett.

539 A Birodalmi Elnök feloszlatai rendeletének közzététele után a Birodalmi Gyűlés tovább nem ülésezhetett, a Birodalmi Gyűlés elnökének a feloszlatai rendelet átvétele után azonnal be kellett szüntetnie a testület üléseit, ha pedig az éppen nem ülésezett, a testület elnöke elvesztette a jogát, hogy újabb ülést hívjon össze. A feloszlatai mindig azonnali hatályú volt. [ANSCHÜTZ (1933) i. m. 196.; GEBHARD i. m. 183–184.; SZABÓ (2002) i. m. 181.]

540 B-VG 1920. 29. cikkely; WITTMAYER (1923) i. m. 15.; ADAMOVICH (1927) i. m. 143.; WALTER (1972a) i. m. 261.; ZELLER (2007) i. m. 151.

541 B-VG 1920. 29. cikkely; WALTER (1972a) i. m. 261.; ADAMOVICH (1927) i. m. 143.

90.§ A feloszlatási jog kiterjesztése (1929-es alkotmánynovella). Az 1929-es alkotmánynovella a feloszlatási jogot megadta a Szövetségi Elnök számára is, mégpedig az előbb említett német mintát követve. Ebben az esetben olyan erős volt a Weimari Alkotmány recepciója, hogy a nem-sokára tárgyalandó *ismétlési tilalomra vonatkozó teljesen egyedi szabályt is átvették.*⁵⁴²

Ez a feloszlatási jog *a konfliktushelyzetre alapozott jogosítvány* volt, amely szerint *a Szövetségi Elnök saját politikai elhatározásából feloszlathatta a Nemzeti Tanácsot.*⁵⁴³ A félprezidenciális köztársaságokban az államfő azért oszlathatja fel törvényhozást, mert konfliktusba került vele, és ezt *a konfliktust a választók elé viheti.* Ha azok azonos összetételben új-ravasztják a parlamentet, akkor a törvényhozásnak adtak igazat, ha nem, akkor az elnöknek. S ehhez a problémához kapcsolódik a Weimari Alkotmányból átvett *ismétlési tilalom*, amely szerint *azonos okból csak egy alkalommal kerülhet sor a feloszlatásra.*⁵⁴⁴ Amennyiben egy kérdésben már kikérte a választók véleményét, ha ugyanezen ok miatt újból feloszlatja a törvényhozást, akkor *célja már nem a választók véleményének kikérése,*

542 B-VG 1929. 29. cikkely (1) bekezdés; MERKL (1934) i. m. 165., WALTER (1972a) i. m. 261.

543 Mint láhattuk 1929 előtt a Szövetségi Elnök semmilyen módon sem oszlathatta fel a Nemzeti Tanácsot [ld. 88.§], amely nagyon ritka megoldásnak számított. [SZABÓ (1995) i. m. 188–192.] A törvényhozásnak a köztársasági elnök általi feloszlatására ugyanis az államfőnek csak reprezentatív szerepet szánó parlamentáris köztársaságok is módot adnak. Azzal a jelentős eltéréssel, hogy ezt meghatározott előfeltételekhez kötik; arra általában akkor kerülhet sor, ha a törvényhozás működésképtelenné válik. Ilyen a ma hatályos magyar alkotmány, amely szerint a köztársasági elnök akkor oszlathatja fel az országgyűlést, ha 40 napon belül nem tud miniszterelnököt választani, vagy tizenkét hónapon belül négy alkalommal megvonja a bizalmat a kormánytól. [MKA. 28.§ (3) bekezdés] Bár nem tételesem ezen szabályok alapján, de az 1949-es német alaptörvény szerint is a Szövetségi Elnök a működésképtelenséget jelző kormányválság idején oszlathatja fel a Szövetségi Gyűlést. [GG. 64. cikkely (4) bekezdés; 68. cikkely (1) bekezdés] A példák sorában visszatérve Magyarországhoz, az 1920-ban megválasztott kormányzó nevesítve-kimondva a működésképtelenné vált nemzetgyűlést oszlathatta fel. [1920:I.tc. 13.§ (2) bekezdés] A félprezidenciális köztársaságokban azonban a köztársasági elnök a működésképes törvényhozást is feloszlathatja. Ez alatt értem a saját elhatározásból történő feloszlatást, amely nem egyezik meg a parlamentáris köztársaságokkal, ahol mint láhattuk, ehhez meghatározott előfeltételek kellenek, mégpedig olyan előfeltételek, amelyet maga a feloszlatandó törvényhozás idéz elő.

544 B-VG 1929. 29. cikkely (1) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 261.; ZELLER (2007) i. m. 151.

*hanem a törvényhozás működésének akadályozása.*⁵⁴⁵ Erre az elnapolás joga szolgálna, de azt az alkotmánynovella nem biztosította a Szövetségi Elnök részére.⁵⁴⁶ Az persze egy másik probléma, hogy a felosztatás oka szubjektív, így annak megállapítása, hogy a következő felosztatás ténylegesen azonos okból történt-e vagy nem, igen nehéz feladat.⁵⁴⁷

Érdemes megemlíteni, hogy Csehszlovákiában olyan felfogás is kialakult, miszerint a köztársasági elnök parlament felosztatási joga az osztrák császár és magyar király ez irányú jogosítványainak recepciója.⁵⁴⁸

A Szövetségi Elnök általi felosztatás abban is eltért a Nemzeti Tanács által foganatosított önfelosztatástól, *hogy azonnali hatályú volt*, vagyis elnöki rendelet közzététele után a Nemzeti Tanács tovább nem ülésezhetett.⁵⁴⁹ Az alkotmány ugyanis a Nemzeti Tanács mandátumának megszűnésére vonatkozóan azt mondja ki, hogyha önfelosztatás történik, akkor a mandátum az új Nemzeti Tanács alakuló ülésével szűnik meg.⁵⁵⁰ Ez viszont jelenti azt is, hogy ha elnöki felosztatás történik, akkor a mandátuma nem az új testület alakuló ülésével szűnik meg, hanem a felosztatással, mint az a konfliktushelyzetre alapozott felosztatásnál megszokott.

Az elnöki felosztatás után is megvannak azok a kötelező határidők, amelyen belül a választásokat le kell bonyolítani, és az új törvényhozást

545 A felosztatás az új választások lebonyolítása miatt szükségszerűen akadályozza a törvényhozás működését. A felosztatás esetén azonban ez nem cél, csak következmény, amely nélkül a választók véleménye nem kérhető ki. Ha azonban az államfő ugyanazon okból újra felosztatja a törvényhozást, akkor a véleménykérés már csak színlelt ok, a tényleges cél a törvényhozás működésének átmeneti akadályozása. Ezt pedig az alkotmány nem akarja megengedni. Erre a magyar közjogból is ismert és korábban már említett elnapolási jog szolgál, ezt azonban nem minden alkotmány engedi meg az államfőnek, az osztrák alkotmány például az 1929-es alkotmánynovella után sem biztosította ezt a jogot a Szövetségi Elnöknek. Azt pedig nem akarta megengedni, hogy a felosztatás színlelt alkalmazásával valójában elnapoláshoz hasonló következményű intézkedést hozhasson. Talán nem véletlen, ha ezt olyan alkotmányokba emelik be, ahol az államfői elnapolásra egyáltalán nincs lehetőség.

546 MERKL (1934) i. m. 166.

547 Ez a probléma a mintául szolgáló német szakirodalomban már az 1929-es osztrák alkotmánynovella előtt felvetődött. [SZABÓ (2000) i. m. 229–230.]

548 SPIEGEL i. m. 341.

549 Ha a Szövetségi Elnök oszlatta fel a Nemzeti Tanácsot, csak Főbizottságának az elnöki kivételes hatalom ellenőrzésére felállított albizottsága működhetett tovább. [WALTER (1972a) i. m. 261.] Egyébként a Nemzeti Tanács és minden szerve beszüntette működését.

550 B-VG 1929. 29. cikkely (3) bekezdés.

össze kell hívni, így az nem ad lehetőséget „alkotmányos” diktatúra bevezetésére.⁵⁵¹ Ebben az esetben a Szövetségi Kormánynak úgy kellett kiírnia az új választásokat, hogy az új Nemzeti Tanács a feloszlástól számított kilencven napon belül össze tudjon ülni.⁵⁵²

91.§ A Nemzeti Tanács vezető tisztségviselői. A testület élén az elnök, valamint az ő képviselőjében a másod- és a harmadelnök állt.⁵⁵³ Mindhármukat a Nemzeti Tanács választotta saját tagjai közül, megbízásuk a teljes választási ciklusra szólt. Az elnök feladata az ülések összehívása, azok vezetése, a szavazások elrendelése, illetőleg azok eredményének megállapítása volt. Ezen túl az elnöknek kellett gondoskodnia a Ház nyugalmáról. Az ülések nyilvánosságából eredően a Nemzeti Tanács ülésén a testülethez nem tartozó személyek is megjelenhettek. Amennyiben ezek a rendet megzavarták, az elnök intézkedhetett eltávolításukról. A fegyelmi jog azonban nem csak a nézőkkel, hanem a képviselőkkel szemben is megillette. A nem megfelelő módon viselkedő képviselőt rendre utasíthatta, illetőleg megvonhatta tőle a szót.⁵⁵⁴

92.§ A Nemzeti Tanács bizottságai. A törvényhozás munkáját minden államban a saját tagjai közül választott bizottságok segítik. Ezek *állandó és eseti bizottságokra bonthatók*. A törvényhozás állandó bizottságokat olyan feladatok ellátására alakít, amelyek a törvényhozási ciklus egésze alatt folyamatosan felmerülhetnek. Eseti bizottságokat olyan egyedileg felmerült ügyek megoldására hoznak létre, amelyeket az állandó bizottságok nem tudnak megfelelően megoldani. A bizottságok összetétele általában lefedi a parlamenti erőviszonyokat, abban minden fontosabb párt képviselve van.

Az eseti bizottságok között talán a legfontosabbak voltak a *vizsgálóbizottságok*.⁵⁵⁵ Ezeknek a végrehajtó hatalom ellenőrzésében és a miniszteri felelősség [141.§] érvényesítésében is fontos szerepük lehetett. Ausztriában ilyen vizsgálóbizottságot kizárólag a Nemzeti Tanács állíthatott fel,

551 MERKL (1934) i. m. 165.

552 B-VG 1929. 29. cikkely (1) bekezdés.

553 WALTER (1972a) i. m. 254.

554 ADAMOVICH (1927) i. m. 144.

555 WALTER (1972a) i. m. 332–333.; ADAMOVICH (1927) i. m. 325–326.; ZELLER (2007) i. m. 153.

amely mutatja a végrehajtó hatalom ellenőrzésében biztosított kiemelt szerepét is.⁵⁵⁶ [Ld. 94.§]

Ausztriában a bizottságok szervezetéről és létszámáról minden választási ciklus kezdetén a Nemzeti Tanács maga határozott. A bizottságok szervezetét elvileg a ciklus közben is meg lehetett változtatni, de ez nem volt jellemző. Ausztriában négy olyan parlamenti bizottság volt, amelyekre törvényi előírások vonatkoztak, így azokat a Nemzeti Tanács köteles volt minden választási ciklus kezdetén felállítani. Ezek az alábbiak voltak: a Főbizottság, az Összeférhetetlenségi Bizottság, a Számvevőszéki Bizottság, valamint a Mentelmi Bizottság. Az alábbiakban ezt a négy legfontosabb bizottságot vonjuk tárgyalás alá.

A Főbizottságot a Nemzeti Tanács az arányos választás elvei szerint állította fel, s abban minden frakciónak helyet kellett kapnia. Elnökét és alelnökeit a bizottság maga választotta. Létszámát sem az alkotmány, sem törvények nem rögzítették, azt a Nemzeti Tanács mindig esetileg alapította meg.⁵⁵⁷ Tevékenysége a Nemzeti Tanács végrehajtó hatalomban betöltött feladatainak elősegítésére, illetőleg részben annak gyakorlására terjedt ki. Legfontosabb feladata volt, hogy a Nemzeti Tanács 1929-ig Főbizottságának javaslatára választotta meg a Szövetségi Kormányt.⁵⁵⁸ [Ld. 136.§] Szintén 1929-ig a Közigazgatási Bíróság elnökére, illetőleg bírái felének személyére a Szövetségi Kormány csak a Főbizottság előzetes egyetértésével tehetett javaslatot a Szövetségi Elnök részére.⁵⁵⁹ [Ld. 156.§] Ezen túl szövetségi törvény meghatározhatott olyan ügyköröket, amelyben a Szövetségi Kormány csak a Főbizottság egyetértésével bocsáthatott ki rendeleteket.⁵⁶⁰ Ez már egy olyan jogkör volt, ahol nem csak javaslatot tett a Nemzeti Tanácsnak, hanem a végrehajtó hatalom ellenőrzésében döntéshozói jogokat gyakorolt. Az 1929-es alkotmánynovella után egy állandó albizottságot kellett felállítania, amelynek a Szövetségi Elnök által ekkor megkapott kivételes hatalom ellenőrzése volt a feladata.⁵⁶¹ Erről

556 B-VG 1920. 53. cikkely.

557 A Főbizottság létszáma 1927-ben 17 fő volt. [ADAMOVICH (1927) i. m. 145.]

558 1929 után nem konkrétan a Főbizottság jogát korlátozták, hanem a kormányalakítás rendje változott meg. Azt már nem a Nemzeti Tanács választotta, hanem a Szövetségi Elnök nevezte ki. [Ld. 137.§] Ezzel értelemszerűen a Főbizottság is elvesztette előterjesztési jogát.

559 B-VG 1920. 135. cikkely.

560 ADAMOVICH (1927) i. m. 145.

561 WALTER (1972a) i. m. 453.

részletesen az államfői jogkörök tárgyalásánál térünk ki. [Ld. 131.§]

*Az Összeférhetetlenségi Bizottság feladata az volt, hogy a képviselők által különböző gazdálkodó szervezeteknél betöltött tisztségek nem esnek-e az összeférhetetlenségi szabályok alá.*⁵⁶² [Ld. 79.§] *A Számvevőszéki Bizottság a kormányzat pénzügyi ellenőrzésében nyújtott segítséget,*⁵⁶³ *a Mentelmi Bizottság pedig a mentelmi jog felfüggesztésére tett hatósági indítványokat véleményezte a Nemzeti Tanács részére.*⁵⁶⁴ Amennyiben a Nemzeti Tanács nem ülésezett a Mentelmi Bizottság a bűncselekmény elkövetésénél tetten ért képviselőkkel szembeni eljárás felfüggesztése ügyében [ld. 78.§] eljárhatott a Nemzeti Tanács hatáskörében.⁵⁶⁵

93.§ A Nemzeti Tanács hatásköre a törvényhozásban. A törvényhozási eljárásban a döntő súly a népképviseleti kamaráé volt. A törvényjavaslatokat először mindig a Nemzeti Tanácsban kellett megtárgyalni, s innen kerülhettek csak a Szövetségi Tanács elé. A második kamara által emelt óvás csak csekély befolyást jelentett a törvényhozásra. Mindezeket azonban bővebben a törvényhozási eljárás kapcsán fogjuk megtárgyalni. [Ld. 190.§]

94.§ A Nemzeti Tanács hatásköre a végrehajtó hatalom (közigazgatás) területén. A klasszikus polgári államberendezkedés elvei szerint a törvényhozás, s ezen belül különösen a népképviseleti kamara *a törvényhozó hatalmat gyakorolja, a végrehajtó hatalmat pedig ellenőrzi.* Ausztriában azonban találunk olyan elemeket, amikor a Nemzeti Tanács nem csak ellenőrizte, hanem *aktív módon gyakorolta is a végrehajtó hatalmat.* Így a témát két részre bontva tárgyaljuk meg, először a speciális aktív jogokat tekintjük át, majd a klasszikus ellenőrzési jogokat.

Az aktív jogok közül kettőt kell feltétlenül megemlíteni, ez pedig *a Szövetségi Kormány megválasztása*⁵⁶⁶ [ld. 136.§], *valamint a fegyveres erők feletti főparancsnokság gyakorlása.*

Az alkotmány 1920-as szövegváltozata tételesen kimondta, hogy a Szövetségi Haderő a Nemzeti Tanács főparancsnoksága alatt áll.⁵⁶⁷ A parlamen-

562 WALTER (1972a) i. m. 258–259.; ADAMOVICH (1927) i. m. 145.

563 WALTER (1972a) i. m. 259.; ADAMOVICH (1927) i. m. 145.

564 WALTER (1972a) i. m. 258.

565 ADAMOVICH (1932) i. m. 136–137.

566 B-VG 1920. 70. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 99.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.

567 B-VG 1920. 80. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 629–630.

táris köztársaságokban a törvényhozásnak a hadsereg irányítására nagyobb befolyása van, azonban *ritka a közvetlen parlamenti főparancsnokság* ki-
mondása. A fokozottabb befolyást azzal valószínűsítjük meg, hogy az államfőtől a kormányhoz, azon belül is az illetékes miniszterhez telepítik a főparancsnoki jogot. Igazából véve a Nemzeti Tanács Ausztriában sem gyakorolta ezt ténylegesen, mert ezek *a jogok az illetékes szövetségi miniszterre átruházhatóak voltak*, s a törvényhozás ezt meg is tette. Egy ekkora testület nem is lett volna alkalmas ennek a jognak az állandó gyakorlására. Egyedi helyzetben azonban nem lett volna vitatható, hogy a népképviselői kamara által adott közvetlen parancsokat a hadseregnek teljesíteni kell.

A Nemzeti Tanács végrehajtó hatalmon belül betöltött szerepének második csoportja a klasszikus *ellenőrzési jogok voltak*, amelyekkel természetesen az osztrák népképviselői kamara is rendelkezett. Az ellenőrzési jogok két elemét, a Szövetségi Kormány egyes rendeleteinek jóváhagyását, illetőleg az államfői kivételes hatalom közvetlen ellenőrzését⁵⁶⁸ a Nemzeti Tanács Főbizottsága kapcsán éppen az előbbieken érintettük. [Ld. 92. §] Az államfői kivételes hatalom tekintetében a Nemzeti Tanács azonban nemcsak illetékes bizottsága által, hanem közvetlenül is gyakorolt speciális ellenőrzési jogokat.⁵⁶⁹ [Ld. 130.§] Mindezek mellett meg kell még említeni a végrehajtó hatalom ellenőrzésének legáltalánosabb, és egyik leghatékonyabb eszközét, a miniszteri felelősséget.⁵⁷⁰ Erről bővebben a Szövetségi Kormány jogállása kapcsán fogunk szólni. [Ld. 141.§]

95.§ A Nemzeti Tanács hatáskörei az igazságszolgáltatás területén.

Ezek a jogok az egyes bírói fórumokba történő választásban testesültek meg. A népképviselői kamara választotta az Alkotmánybíróság tagjainak a felét⁵⁷¹ [ld. 161.§], illetőleg a Szövetségi Közigazgatási Bíróság elnöke és tagjai felének a kinevezése csak az ő egyetértésével történhetett.⁵⁷² [Ld. 156.§]

568 WALTER (1972a) i. m. 453.

569 B-VG 1929. 18. cikkely (3) bekezdés; Kelsen (1930) i. m. 142.

570 B-VG 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; Kelsen (1922b) i. m. 254.; Adamovich (1927) i. m. 200–201.; WALTER (1972a) i. m. 478.; Mezey–Szente i. m. 403.; Zeller (2007) i. m. 153.; B-VG 1920. 76. cikkely (1)–(2) bekezdés; 142. cikkely (2) bekezdés b. pont.

571 B-VG 1920. 147. cikkely (3) bekezdés.

572 B-VG 1920. 135. cikkely.

Az 1929-es alkotmánynovella mindkét közjogi bíróság tagjainak választási (kinevezési) rendjét megváltoztatta, amelynek következtében a törvényhozó testületek befolyása jelentősen csökkent. Az Alkotmánybíróság esetében a Nemzeti Tanács jogait a bírák egynegyedére történő javaslatlételre korlátozták [ld. 161.§],⁵⁷³ a Közigazgatási Bíróságnál pedig a törvényhozó testületek befolyása teljesen megszűnt.⁵⁷⁴ [Ld. 156.§]

96.§ A Szövetségi Tanács mandátumainak megosztása. A Szövetségi Tanács a tagállamok által delegált személyekből állt.⁵⁷⁵ Az első lényeges kérdés az, hogy a mandátumokat milyen szabályok szerint osztják szét a tagállamok között. Két alapelv, valamint az ezek közötti átmenet sokszínű szabályozást tesz lehetővé. A két szélső határ közül az egyik a tagállamok népességének figyelmen kívül hagyásával az *azonos számú képviselőt*,⁵⁷⁶ illetőleg a másik, a *tagállamok népessége szerinti megosztás*.⁵⁷⁷ Ausztria a lakosságarányos képviselőlethez közelálló megoldást követett, de nem teljesen, bizonyos kompromisszum is felfedezhető benne.⁵⁷⁸ Legnépesebb tagállamát tizenkét mandátum illette meg, a többit pedig a tizenkettőnek

573 B-VG 1929. 147. cikkely (2) bekezdés.

574 A Szövetségi Elnök ezt követően a Szövetségi Kormány előterjesztésére nevezte ki őket, a kormány pedig – az elnök és alelnök kivételével – a Közigazgatási Bíróság teljes ülésének javaslatához volt kötve. [B-VG 1929. 134. cikkely (2) bekezdés; ld. 147.§]

575 WALTER (1972a) i. m. 482.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.; SZENTE i. m. 331.

576 Svájcban, illetőleg az Egyesült Államokban a tagállamok egyenlőségének elvét követik. A második kamarába minden kantont, illetőleg tagállamot két-két mandátum illette meg. [ADAMOVICH (1927) i. m. 150.] Az Egyesült Államokra vonatkozó példát azonban azzal a fenntartással kell kezelnünk, hogy a Szenátus már ekkor sem volt igazi tagállami kamara, hiszen a szenátorokat a lakosság közvetlenül választotta.

577 Az 1919-es német alkotmány ezt a szisztémát követte, a tagállamokat minden 700 000 lakos után illette meg egy-egy mandátum a Birodalmi Tanácsban. Egy szavazat azonban minden tagállamot megilletett, akkor is ha a kellő lakosságszáma nem volt meg. [WRV 61. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 150.; SZABÓ (2002) i. m. 182–183.] Ez azonban az arányosság elvét számottevően nem érinti, s nyilvánvaló, hogy a Birodalmi Tanácsból egy tagállamot sem lehet kihagyni. Ezen kívül Poroszországot lakosságarányánál kevesebb mandátum illette meg, erre azonban egy speciális belső probléma a magyarázat. Lakossága ugyanis a Birodalom lakosságának több mint felét tette ki, így a teljesen arányos képviselő esetén egy tagállam abszolút többséget szerzett volna a Birodalmi Tanácsban. Ez pedig nem kívánatos helyzet volt, amelyet az „Anschluss” kapcsán részletesebben is megtárgyaltunk. [Ld. 56.§]

578 WALTER (1969) i. m. 214.

olyan hányada, ahogy lakossága aránylott a legnépesebb tagállaméhoz. Eddig a lakosságarányos elv érvényesült, de legalább három mandátum minden tagállamot megilletett, függetlenül lakosságszámtól.⁵⁷⁹ Ez a szabály mindenképpen segítette a kisebb tagállamokat,⁵⁸⁰ azonban a delegálás rendszerével is összefüggésben állhatott. [Ld. 97.§]

A pontos lakosságszámot a hivatalos népszámlálási adatok alapján a Szövetségi Elnök állapította meg.⁵⁸¹

97.§ A tagállamok általi delegálás szabályai. A mandátumok megosztásának megtárgyalása után a következő kérdés, hogy ki és milyen módon delegálja a Szövetségi Tanács tagjait. Ezt az egyes szövetségi államokban – ahol nagyobb a tagországok alkotmányozási autonómiája [ld. 51.§] – rábízhatják a tagállamokra is.⁵⁸² Ebben az esetben az egyes tagállamokból eltérő is lehet a delegálás módja.

Ausztriában azonban szűkebb volt az alkotmányozási autonómia, s az alaptörvény ezt a kérdést pontosan meghatározta. *Eszerint a Szövetségi Tanács tagjait a tagállamok országgyűlései választották,⁵⁸³ de azzal a megkötéssel, hogy az adott országgyűlésbe bejutott pártok között az*

579 KOJA i. m. 15.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 78.; KELSEN (1922b) i. m. 246.; WALTER (1972a) i. m. 283–284.

580 A mandátumok megosztására vonatkozó elvek meghatározásánál nyilvánvalóan fontos szempont, hogy egy adott szövetségi államban a tagállamok lakosságának szóródása milyen méreteket ölt. Németország és Ausztria viszonylatában azonban éppen ellentétes tendenciákat tapasztalhatunk. Németországban a legkisebb tagállamnak csak néhány tízezer, a legnagyobbak közel negyvenmillió lakosa volt, mégis erősen a lakosságarányos rendszerhez közelített. Ausztriában ilyen méretbeli különbségek ugyan nem voltak, de ha nem is nagymértékben, mégis egységesítette a tagállamok szavazati arányait.

581 B-VG 1920. 34. cikkely (4) bekezdés; A Szövetségi Elnök 1923-ban az alábbi mandátumszámokat határozta meg: Bécs 12, Alsó-Ausztria 10; Stájerország 7; Felső-Ausztria 6; Karintia, Tirol, Burgenland, Salzburg, Vorarlberg 3-3. [Entschließung des Bundespräsidenten vom 25. Oktober 1923, betreffend die Feststellung der Zahl der von den Ländern in den Bundesrat zu entsendenden Mitglieder. BGBl 563/1923]

582 Németországban 1871 után erről komoly viták folytak. Egyes álláspontok szerint a tagállam maga döntötte el [LABAND (1911/1914) i. m. 1. kötet 246.], hogy ki delegálja és látja el utasításokkal a Szövetségi Tanácsba a tagokat, más álláspont szerint azonban ezt csak a tagállam uralkodója (kormányja) tehetette meg. [HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 855–856.]

583 WALTER (1972a) i. m. 285.

*ott birtokolt mandátumok arányában meg kell azokat osztani.*⁵⁸⁴ Abban, hogy legalább három mandátumot biztosítottak minden tagállamnak⁵⁸⁵ [ld. 96.§] ez a kötelező megosztás is közrejátszhatott. Az alkotmány azonban nem tisztázta azt a kérdést, hogy a frakciók alkothatnak-e szövetséget a Szövetségi Tanács tagjainak választása érdekében, amely probléma már 1921-ben az Alkotmánybíróság elé került. A taláros testület ezt nem tette lehetővé.⁵⁸⁶

98.§ A Szövetségi Tanács tagjainak szabad mandátuma. A tagállami kamara működésének további kérdése, hogy *tagjai szabad mandátummal rendelkeznek-e, vagy a delegáló állam utasításokkal láthatja el őket.* A tagállamok szövetségi államhatalomra gyakorolt befolyásának ez lényeges eleme. Egyrészt azt kell vizsgálni, hogy a Szövetségi Tanácsnak milyen hatáskörei vannak a központi államhatalom gyakorlásában. A másik fontos kérdést viszont az itt tárgyalt probléma alkotja: a tagállamoknak csak közvetett, vagy közvetlen befolyásuk van annak működésére. Amennyiben utasításokkal megkötheti a szavazatukat, akkor erős befolyással bírnak.⁵⁸⁷ Középső megoldás, ha az adott tagállam utasítást ugyan nem adhat, de visszahívhatja delegáltjait. A tagállami befolyás legcsekélyebb mértéke az, ha a delegáltak megválasztása után azokat nem utasít-

584 B-VG 1920. 35. cikkely (1) bekezdés; SZENTE i. m. 331.; WALTER (1969) i. m. 215.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 79.; KELSEN (1922b) i. m. 246.; WALTER (1972a) i. m. 285.

585 KOJA i. m. 15.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 78.; KELSEN (1922b) i. m. 246.; WALTER (1972a) i. m. 283–284.

586 A konkrét eset Stájerországban történt, amely tagállamnak hat mandátum járt a Szövetségi Tanácsban. Az 1921-es országgyűlési választásokon a keresztényszocialisták 31, a szociáldemokraták 24, a stájer parasztszövetség 8, a nagynémet néppárt pedig 7 mandátumot szerzett. A Szövetségi Tanácsba szóló delegátusok szétosztásánál a keresztényszocialistáknak három a szociáldemokratáknak két mandátum jutott. A hatodik helyet, mivel a szociáldemokratáknak pontosan háromszor annyi mandátuma volt, mint a parasztszövetségnek, kettőjük között sorsolással kellett eldönteni. [B-VG 1920. 35. cikkely (1) bekezdés] A sorsolás a szociáldemokratáknak kedvezett, mire a két kis párt frakciószövetséget alkotott, s így 15 mandátumuk lett, amire egy hely járt volna a Szövetségi Tanácsban. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében azonban eseti pártszövetségekkel nem lehetett manipulálni a mandátumok megosztását. [STEPANSCHITZ i. m. 136–138.]

587 Ezt a megoldást követte az 1871-es német alkotmány. A Szövetségi Tanácsban az utasítás nélkül, vagy annak ellenére leadott szavazatok érvénytelenek voltak. [SEYDEL i. m. 256.; ANSCHÜTZ (1903) i. m. 541.; ARNDT (1912) i. m. 778.]

hatja, vissza sem hívhatja, s csak a mandátumuk megszűnésekor küldhet a helyükre új tagokat.

Ausztriában a Szövetségi Tanácsba delegált tagok szabad mandátummal bírtak, amit az alkotmány tételesen is kimondott.⁵⁸⁸ De egyébként a második kamara egész működési rendszere olyan, hogy a kötött mandátum nem építhető bele. A szabad mandátumot szükségessé teszi például a tagállami országgyűlések frakciói közötti kötelező mandátummegosztás. [Ld. 96.§]. Utasítást ugyanis az őket delegáló országgyűléstől kaphatnának, itt azonban minden frakciónak a saját delegáltját kellene utasítania, ami elég furcsa rendszert szülne. Ha az országgyűlés egységesen utasíthatná a delegáltakat, akkor pedig semmi értelme nem lenne a frakciók között megosztani a mandátumokat. Bár a 70-es években ennek az egész rendszernek az átalakítása felvetődött, s a föderalizmus erősítésének jegyében elképzelés volt a kötött mandátum bevezetésére. Ez a tagállamok befolyását jelentősen erősítette volna, de a koncepció a tényleges megvalósítástól távol maradt.⁵⁸⁹

99.§ A Szövetségi Tanács tagjainak csoportosulásai. A kötött vagy szabad mandátum nagyban befolyásolja azt is, hogy a második kamara tagjai milyen szempontok szerint szerveződnek. Ha a mandátum kötött, akkor tagállamonként alkotnak egy-egy blokkot. Amennyiben szabad mandátummal bírnak, akkor a képviselőházhoz hasonlóan pártfrakciók szerint szerveződnek. *Az osztrák Szövetségi Tanács ezen utóbbi rendszer szerint működött, tagjai a Nemzeti Tanácshoz hasonlóan frakciókba tömörültek.* A tagállami delegálás után az egyes tagállamokból érkező tagok között megszűnt a kapcsolat, mindenki a saját frakciójához csatlakozott. Így tehát a Szövetségi Tanács pártok szerint tagozódott, bár az eredeti elképzelés szerint lényegesen erősebben képviselte volna a tagállamok érdekeit.⁵⁹⁰

Meg kell azonban említeni, hogy a pártok szerinti alakzatok kialakulása áttételesen azon államokban is megtörténhet, ahol a második kamara tagjai delegáló tagállamonként csoportosulnak. Németországban például, ahol tagállamonkénti csoportosulással szerveződő második kamara van, csak az adott tagállam országgyűlésének kormánypártjai jelennek meg a második

588 B-VG 1920. 56. cikkely; KOJA i. m. 16.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 264.

589 KAJTÁR (1992) i. m. 64.

590 KAJTÁR (1992) i. m. 65.

kamarában.⁵⁹¹ Azonban a tagállami országgyűlések mandátumait nagyrészt ugyanazon pártok birtokolják, akik a Szövetségi Gyűlésben is helyt kapnak. Így a Szövetségi Tanácsban is ők jelennek meg, csak ahol valamely párt megnyeri az országgyűlési választásokat, az viszi az összes második kamarai mandátumot, s azt nem kell a tagállami ellenzékkel megosztani.

100.§ A Szövetségi Tanácsba delegált tagok megbízatási ideje, a pót-tagok. A Szövetségi Tanácsba delegált tagok megbízatási ideje *a delegáló állam országgyűlésének megbízatási idejével volt összekötve*,⁵⁹² így

591 Németországban 1867 és 1918 között a második kamarát alkotó Szövetségi Tanácsban még nem a tagállamok politikai pártjai nyertek képviselést. Az ott megjelent személyek a delegáló tagállamuk kormányainak utasítási szerint szavaztak [HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 855–856.; SZABÓ (2002) i. m. 116.], s mivel a tagállami kormányok még csak az uralkodónak voltak felelősek, így lényegében a delegáltak az adott tagállam uralkodójának akarata szerint voksoltak. Így pártok szerinti szerveződés még nem jelent meg, de fontos elem, hogy az utasítás ellenében leadott szavazatok érvénytelenek voltak, így a tagállam akaratahoz való kötöttség vitathatatlan volt. [SEYDEL i. m. 256.; ANSCHÜTZ (1903) i. m. 541.; MEYER–ANSCHÜTZ i. m. 485.; ARNDT (1912) i. m. 778.] 1919 után formailag annyi változás történt, hogy a Birodalmi Tanácsban már nem tagállami delegáltak voltak, hanem a tagállam kormányának tagjai személyesen jelentek meg. Emellett jelentős módosulás volt, hogy a tagállamok kormányainak kötelezően a népképviselői kamara bizalmát kellett bírniuk [WRV 17. cikkely (1) bekezdés; HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 72–73.], vagyis a Birodalmi Tanácsban a tagállami parlamentek akarata jelent meg. A tagállam kormányát azonban nem az összes parlamenti párt alkotta, hanem a mandátumok többségét bíró párt(ok). Az ellenzék a kormány összetételébe, s így a Birodalmi Tanácsban történő szavazásokba nem tudott beleszólni. A ma hatályos 1949-es alaptörvény Németországban még annyi változást hozott, hogy a tagállamoknak szavazataikat kötelezően egységesen kell leadni. Ez annyit jelent, hogy egy öt szavazattal rendelkező tagállam nem teheti meg, hogy három „igen” és két „nem” szavazatot ad le, hanem egységesen öt „igent, vagy öt „nemet” kell mondaniuk. Ez azt a lehetőséget zárja ki, hogy a tagállamokban egy koalíciós kormány megossza a szavazatokat a koalíció pártjai között. A tagállamnak egységes álláspontot kell képviselni, a szavazatokat nem oszthatják meg belső politikai kompromisszumok alapján. Ausztriában viszont láthattuk, hogy a Szövetségi Tanács mandátumait a tagállami parlament pártjai között arányosan kellett megosztani, vagyis az ellenzék is delegálhatott tagokat a Szövetségi Tanácsba. Ebben az esetben a tagállamok egységes szavazását nem lehet kikötni. Ennek viszont az is következménye, hogy Németországban egy tagállami kormányváltás esetén a második kamarában az összes szavazat „átszíneződik”, míg Ausztriában jelentős átrendeződést nem hoz.

592 B-VG 1920. 35. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 151.; WALTER (1972a) i. m. 285.

minden országgyűlési választás után az adott tagállamban újra kellett választani a Szövetségi Tanácsba küldött tagokat. A működőképesség folyamatos fenntartása érdekében azonban a mandátum egészen pontosan nem az adott országgyűlés mandátumának lejártával, hanem az új tagok megválasztásával szűnt meg.⁵⁹³ Így a Szövetségi Tanácsban a képviselő egy pillanatra sem szünetelt.

A delegáltak mellé minden tagállamnak ugyanolyan számú póttagot kellett választania. Ezek azonban csak tartós akadályoztatás esetén léphettek a helyükre (a rendes tag elhunyt, lemondása), ármeneti akadályoztatás esetén helyettesítésre nem volt lehetőség. Az alkotmány nyitva hagyta azt a problémát is, hogy ha a rendes tag és a póttag mandátuma is idő előtt megszűnik, vajon választási ciklusa közben az érintett tagállam választhat-e új delegáltat, vagy ezek a helyek a legközelebbi országgyűlési választásokig betöltetlenek maradnak. Ugyanis az alkotmány szigorú nyelvtani értelmezése szerint a Szövetségi Tanácsba delegált tagokat minden országgyűlés mandátumának kezdetén választotta. 1927-ben egy alkotmánybíróági döntés oldotta fel a joghézagot, amely szerint a megszűnt mandátumokat az adott országgyűlés időközi választással is betölthette.⁵⁹⁴ Ez a probléma részben a delegáltak visszahívhatóságának kérdésére is megadja a választ. Ha még az a kérdés is nyitott volt, hogy a megüresedett helyekre lehet-e új tagokat választani, nyilvánvaló: visszahívni és így új tagokat választani nem lehetett. Mindezt alátámasztja a Szövetségi Tanács feloszlatására vonatkozó szabályok áttekintése is. [Ld. 101., 177. §§]

101. § A Szövetségi Tanács megbízási ideje és feloszlatásának lehetősége. *A Szövetségi Tanács kötött megbízási idővel nem bírt, az egy permanensen működő testület volt.*⁵⁹⁵ Tagjait a tagállami országgyűlések delegálták, mégpedig saját megbízatásuk időtartamára, vagyis a delegálásra mindig az országgyűlési választásokat követően került sor.⁵⁹⁶ A tagállamok államszervezete kapcsán viszont szó lesz arról, hogy országgyűlésének megbízási idejét minden tagállam maga határozta meg, így a tagállami választások különböző időpontokban voltak.⁵⁹⁷ [Ld. 176. §]

593 B-VG 1920. 35. cikkely (3) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 288–289.

594 ADAMOVICH (1927) i. m. 151.

595 ADAMOVICH (1923a) i. m. 84.; ADAMOVICH (1927) i. m. 152.

596 B-VG 1920. 35. cikkely (1) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 288., ZELLER (2007) i. m. 140.

597 KOJA i. m. 16.

Ennek pedig az volt a következménye, hogy a Szövetségi Tanács tagjai – a tagállami választások ciklusaitól függően – mindig csak részben újul-
tak meg.⁵⁹⁸ Ezért volt permanensen működő testület, mert nem volt olyan
időpont, amikor tagjainak mandátuma egy időben lejár, s a választással a
teljes testület egy időpontban megújul.

Mivel a Szövetségi Tanács mandátumait a tagállami országgyűlések
választási ciklusai határozták meg, *magát a tagállami kamarát nem lehe-
tett felosztatni*. Ez teljesen értelmetlen, hiszen az összetételében semmi-
lyen változás nem lett volna.

Összetételében akkor állhatott elő változás, ha valamelyik tagállami
országgyűlést oszlatták fel. Annak újjáválasztása után ugyanis a szövet-
ségi tanácsba delegált tagokat is megújították. Az országgyűlések meg-
bízati idejéről⁵⁹⁹ [ld. 176.§] és felosztatásáról⁶⁰⁰ [ld. 177.§] a tagállamok
államszervezeténél fogok részletesen szólni.

102.§ Az elnöklés rendje a Szövetségi Tanács ülésein. A Szövetségi
Tanács elnöki tisztét a tagállamok, ábécé sorrendben, *féléves ciklusok-
ban váltva egymást, rotációs rendszerben töltötték be*.⁶⁰¹ A soros tagál-
lam meghatalmazottai közül személy szerint az volt a Szövetségi Tanács
elnöke, aki az adott tagállam által küldött meghatalmazottak listáján az
első helyen szerepelt.⁶⁰² Mellé két alelnököt választott, akik megbízatása
az elnök féléves ciklusával volt összekötve.⁶⁰³ Amikor a félév leteltével az
elnök személyében változás állt elő, akkor a két alelnököt is újjá kellett
választani.

Bár kívül esik az általunk tárgyalt történelmi korszakon, de érdekes,
hogy a föderalizmus erősítésének jegyében a 70-es években az is felve-
tődött: a Szövetségi Tanács ne csak Bécsben ülésezzen, hanem minden

598 ZELLER (2007) i. m. 141.

599 Az országgyűlések megbízati idejéről a szövetségi alkotmány nem rendel-
kezett, így azt minden tagállam önállóan állapította meg. A választási cik-
lusok tartama így nem is volt egységes. A megbízati idő Burgenlandban,
Karintiában, Stájerországban és Tirolban négy évre, Alsó-Ausztriában, Salz-
burgban, Vorarlbergben és Bécsben öt évre, Felső-Ausztriában pedig hat évre
szólt. [ADAMOVICH (1927) i. m. 163.]

600 B-VG 1920. 100. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 198–199.

601 B-VG 1920. 36. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 152.; WALTER
(1969) i. m. 219.; KOJA i. m. 16.; ZELLER (2007) i. m. 141.

602 B-VG 1920. 36. cikkely (2) bekezdés.

603 ADAMOVICH (1927) i. m. 152.; WALTER (1969) i. m. 220.

féléves ciklusban abban a tagállamban is tartson ülést, amely a rotáció szerint a testület elnökét adja.⁶⁰⁴

103.§ A Szövetségi Tanács hatáskörei a törvényhozási eljárásban. Ezt a kérdést jelen pontban csak nagyvonalakban tekintjük át, hiszen a jogalkotás rendjéről külön fejezet szól. A törvényhozási eljárásban a Szövetségi Tanács egy elemet jelentett, amelynek részletes szabályai csak úgy érthetők meg, ha a törvényhozás többi tényezőjével együttesen vizsgáljuk.

A Szövetségi Tanács jogosult volt *törvényjavaslat előterjesztésére*.⁶⁰⁵ A Nemzeti Tanácsban elfogadott törvénytervezetekkel kapcsolatban *módosítási javaslatokat* terjeszthetett elő, illetőleg azokkal szemben *óvást emelhetett*, amely *felfüggesztő vétőjogot* jelentett.⁶⁰⁶ [Ld. 190.§] Néhány konkrét esetben pedig a Szövetségi Tanács egyetértési joggal, vagyis abszolút vétőjoggal rendelkezett.⁶⁰⁷ [Ld. 192.§] További jogosítvány volt, hogy a Nemzeti Tanács által elfogadott törvényjavaslatok kapcsán népszavazást kezdeményezhetett.⁶⁰⁸ [Ld. 209.§]

104.§ A Szövetségi Tanács hatáskörei a közigazgatás területén. Az osztrák alkotmány – Hans Kelsen által megkonstruált⁶⁰⁹ [ld. 65.§] – szerkezetét követve, a végrehajtó hatalomba a közigazgatási és az igazságszolgáltatási jogosítványokat egyaránt besoroljuk. Jelen pontban a szűkebb értelemben vett végrehajtás, vagyis a közigazgatás terén betöltött funkciókat vizsgáljuk.

Ide egyrésztől *a nemzetközi szerződések megkötésében való közreműködés* tartozott. A külügyi felségjogok gyakorlása főszabályként a közigazgatás hatáskörébe tartozott, annak pedig külügyi tekintetben legfőbb szerve a Szövetségi Elnök volt.⁶¹⁰ [Ld. 124.§] Bizonyos nemzetközi szerződések azonban törvényhozási jóváhagyáshoz voltak kötve, amelyben

604 KAJTÁR (1992) i. m. 64.

605 B-VG 1920. 41. cikkely (1) bekezdés; HUGELMANN (1927) i. m. 269.; KOJA i. m. 17.; ADAMOVICH (1927) i. m. 154.

606 HUGELMANN (1927) i. m. 267–268.; KOJA i. m. 17.; ADAMOVICH (1927) i. m. 154.; SZENTE i. m. 331.; MEZEY—SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 140.

607 B-VG 1920. 15. cikkely (2) bekezdés; 35. cikkely (4) bekezdés; HUGELMANN (1927) i. m. 268–269.; ADAMOVICH (1927) i. m. 154.

608 B-VG 1920. 44. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 154.

609 KELSEN (1993) i. m. 229–230.

610 ADAMOVICH (1923a) i. m. 91–92.

így – a törvényhozási eljárásban biztosított jogai szerint – a Szövetségi Tanács is közreműködött.⁶¹¹ [Ld. 190.§]

A szűkebb értelemben vett végrehajtó (közigazgatás) hatalom tagjainak kiválasztására a Szövetségi Tanácsnak csak egy ponton volt befolyása. A Szövetségi Elnököt választó kibővített Szövetségi Gyűlést a Nemzeti Tanács tagjaival együttesen alkotta.⁶¹² [Ld. 108.§] Egyébként a közigazgatás legfelsőbb szerveinek betöltése (Szövetségi Kormány megválasztása) kizárólag a Nemzeti Tanács hatáskörébe tartozott.⁶¹³ [Ld. 136.§]

105.§ A Szövetségi Tanács hatáskörei az igazságszolgáltatás területén. Ezek a jogok az egyes bírói fórumokba történő választásban testesültek meg. *A tagállami kamara választotta az Alkotmánybíróság tagjainak a felét*⁶¹⁴ [ld. 161.§], illetőleg *a Szövetségi Közigazgatási Bíróság alelnökének és tagjai felének a kinevezése csak az ő egyetértésével történhetett.*⁶¹⁵ [Ld. 156.§]

Az 1929-es alkotmánynovella mindkét közjogi bíróság tagjainak választási (kinevezési) rendjét megváltoztatta, amelynek következtében a törvényhozó testületek befolyása jelentősen csökkent. Az Alkotmánybíróság esetében a Szövetségi Tanács⁶¹⁶ jogait a bírák egynegyedére történő javaslatlételre korlátozták,⁶¹⁷ a Közigazgatási Bíróságnál pedig a törvényhozó testületek befolyása teljesen megszűnt.⁶¹⁸

611 A Szövetségi Tanács a törvényhozási eljárásban egy korlátozott felfüggesztő (szuszpenzív) vétőjoggal rendelkezett. [B-VG 1920. 42. cikkely (1)–(5) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 129.; ADAMOVICH (1927) i. m. 261.; ZELLER (2007) i. m. 147.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.]

612 B-VG 1920. 38. cikkely; WALTER (1972a) i. m. 294.; ADAMOVICH (1927) i. m. 155., ZELLER (2007) i. m. 141.

613 ADAMOVICH (1927) i. m. 155.; Az 1929-es alkotmánynovella azonban megváltoztatta kormányalakítás szabályait, azt a Szövetségi Elnök hatáskörébe utalta. [137.§]

614 B-VG 1920. 147. cikkely (3) bekezdés.

615 B-VG 1920. 135. cikkely.

616 Ekkori hivatalos elnevezése szerint Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa. [Ld. 107.§]

617 Az Alkotmánybíróság tizenkét bíráját – meghatározott szervek javaslatára – 1929 után a Szövetségi Elnök nevezte ki. A javaslatlételi jogot – hat-hat főre vonatkozóan – megfélezték a Szövetségi Kormány és a törvényhozás között. A törvényhozásnál maradt hat főt pedig tovább felezték a Nemzeti Tanács és a tagállami kamara között. [B-VG 1929. 147. cikkely (2) bekezdés; ld. 161.§]

618 A Szövetségi Elnök ezt követően a Szövetségi Kormány előterjesztésére nevezte ki őket, a kormány pedig – az elnök és alelnök kivételével – a Közigazga-

106.§ A Szövetségi Tanács hatáskörei a végrehajtó hatalom (közigazgatás) ellenőrzésében. A végrehajtó hatalom ellenőrzöttsége a modern állam fontos ismérve, amelynek megvalósítása azonban *elsősorban a népképviselői kamara hatáskörébe tartozik*. A Szövetségi Tanácsnak Ausztriában is csak másodlagos szerep jutott, de azért volt néhány – ugyan nem túl erős – jogosítványa, ami a végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgálta.

A Szövetségi Tanács tagjai a Szövetségi Kormány munkájáról felvilágosítást kérhettek, *s megillette őket az interpellációs jog*.⁶¹⁹ Ezen túl a Szövetségi Kormány tagjai a tagállami kamara kívánságára annak ülésén kötelesek voltak megjelenni.⁶²⁰

A Szövetségi Tanácsnak azonban *nem volt joga a Szövetségi Kormány tagjaitól a bizalmat megvonni*,⁶²¹ illetőleg a kormány ellenőrzésére vizsgálóbizottságokat felállítani.⁶²² Ez a végrehajtó hatalom ellenőrzésére szolgáló két legfontosabb jogosítvány csak a Nemzeti Tanácsot illette meg.

107.§ A Szövetségi Tanács az 1929-es alkotmánynovella után (a Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa). Az első világháború után – kisebb nagyobb súllyal – sok államban *megjelent a hivatásrendeknek a törvényhozó hatalomban történő részesedése*. A parlamenti demokráciákban a politikai pártok versengésén múlik a törvényhozás összetétele. A hivatásrendi alapon képződő törvényhozásban a társadalom foglalkozási

tási Bíróság teljes ülésének javaslatához volt kötve. [B-VG 1929. 134. cikkely (2) bekezdés; ld. 156.§]

619 B-VG 1920. 52. cikkely; HUGELMANN (1927) i. m. 270.; Az ellenőrzési tevékenység legjobb fokmérője nyilvánvalóan az, ha megvizsgáljuk, hogy hány interpellációra került sor a Szövetségi Tanácsban. Tekintettel arra, hogy ennek a testületnek nem voltak választási ciklusai [ld. 101.§], az interpellációk számát a Nemzeti Tanács egy-egy választási ciklusára eső időre érdemes elemezni. A Nemzeti Tanácsnak az alkotmány kibocsátását követő első választási ciklusa 1920-tól 1923-ig, második ciklusa pedig 1923-tól 1927-ig tartott. [OLECHOWSKY i. m. 133.] Az első ciklusban 23, a második ciklus ideje alatt pedig 44 interpellációt terjesztettek elő a Szövetségi Tanácsban. [HUGELMANN (1930) i. m. 431.] Ez azt jelenti, hogy az első ciklusban átlagosan másfél havonta, a második ciklusban pedig átlagosan havonta került sor egy interpellációra. Ez egy alsóház (népképviselői kamara) interpellációs aktivitásával összehasonlítva mindenképpen alacsonynak mondható. Az a tény, hogy a Szövetségi Tanácsban az interpellációt nem követhette bizalmatlansági indítvány [ld. 141.§], a második kamara tagjainak interpellációs jogát teljesen más fénybe állította.

620 B-VG 1920. 75. cikkely.

621 B-VG 1920. 74. cikkely.

622 B-VG 1920. 53. cikkely; HUGELMANN (1927) i. m. 270.

áganként küldi a tagokat, amelyhez megfelelő foglalkozási csoportokba kell őket szervezni. Egyes államokban találkozhatunk olyan megoldással, amely teljes egészében hivatásrendi alapra helyezte a törvényhozást.⁶²³ Voltak államok, ahol a törvényhozás alsóháza megmaradt a politikai pártok által alkotott „klasszikus” képviselőháznak, s a második kamarában jelentek meg a hivatásrendi elemek. Ausztria az 1929-es alkotmánynovella után ebbe a körbe tartozott, de érdemes megemlíteni, hogy ezek az elemek Magyarországon is megjelentek az 1926-os felsőházi reformban.⁶²⁴

Visszatérve Ausztriához a hivatásrendek törvényhozásban történő megjelenítésére a második kamara reformjával tettek lépéseket, a Szövetségi Tanácsból Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa lett.⁶²⁵ A Szövetségi Tanács összetételének vizsgálatakor láthattuk, hogy az lényegében a tagállamok tanácsa volt. [Ld. 96–97.§] Így az 1929-es reform nem jelentette a második kamara teljes átalakítását, hanem *az addigi szervezet kiegészítése volt*. A tagállamok országgyűlései által delegált tagok mellett helyet kaptak a hivatásrendek képviselői is. Ez praktikusán azt jelentette, hogy a törvényhozás második kamarája maga is két testületből állt volna.⁶²⁶ A feltételes módot azért kell használnunk, mert *a Hivatásrendek Tanácsát soha sem állították fel*. Tagjainak kiválasztását és a testület működését ugyanis az alkotmány nem rögzítette. Ezt egy külön alkotmányerejű törvényben kellett volna meghatározni,⁶²⁷ amelyet azonban nem bocsátottak ki. Az átmeneti rendelkezések szerint pedig a törvény megjelenéséig a régi Szövetségi Tanács változatlan formában működött, így a gyakorlatban az 1929 előtti helyzet változatlanul megmaradt.⁶²⁸

623 A példával nem is kell messzire mennünk, hiszen az 1934-ben – vitatott körülmények között – kibocsátott új osztrák alkotmány ilyen volt. Ennek egyik legfontosabb forrása XI. Pius pápának az 1931-ben kibocsátott *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikája volt. [BRAUNEDER (2001a) i. m. 234.] Az államszerveződési elv azonban nem a pápai enciklikából ered, hiszen az 1929-es osztrák alkotmánynovella is mutatja, hogy a hivatásrendi elemek már korábban is megjelentek egyes államokban.

624 A felsőháziáról szóló 1926:XII. tc. 6.§ 3. pontja, a felsőházi tagság jogcímeinek felsorolása kapcsán, az alábbiak szerint rendelkezett: „a mezőgazdaságnak, az iparnak és a kereskedelemnek, a tudománynak, a művészetnek és a közművelődésnek, s általában a különböző élethivatásoknak ebben a törvényben meghatározott szervezetei és intézményei”.

625 B-VG 1929. 34–35. cikkely; BRAUNEDER (2001a) i. m. 215.; LEHNER i. m. 305–306.; MEZEY–SZENTE i. m. 404.

626 BRAUNEDER (2001a) i. m. 215.

627 B-VG 1929. 35. cikkely.

628 LEHNER i. m. 306.

108.§ A kibővített Szövetségi Gyűlés összetétele. A kibővített Szövetségi Gyűlést *a törvényhozás két kamarájának (Nemzeti Tanács; Szövetségi Tanács) együttes ülése alkotta.*⁶²⁹ A törvényhozás feladatainak folyamatos ellátásában a két kamara elkülönülten működött, s így ők alkották a törvényhozás rendes szerveit. Együttes ülésük a törvényhozás egy rendkívüli szervét hozta létre, amely nem működött folyamatosan, hanem *meghatározott feladatok ellátására esetileg hívták össze.* Európai összehasonlításban a két kamara együttes ülésének intézményét több állam alkotmánya is ismerte,⁶³⁰ de ellenpéldát is találhatunk rá.⁶³¹

109.§ A kibővített Szövetségi Gyűlés megalakulása és működése. A kibővített Szövetségi Gyűlést *főszabályként a Szövetségi Elnök hívta össze.*⁶³² Azon esetekben azonban, amikor a testületnek vele szemben indítandó eljárásokról kellett döntenie (mentelmi jog felfüggesztése;⁶³³ vád alá helyezés⁶³⁴ [ld. 119.§]) *ez a Szövetségi Kormány kötelezettsége volt.*⁶³⁵

A kibővített Szövetségi Gyűlés ülésein a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács elnökei *felváltva elnököltek,*⁶³⁶ működését egyébként a Nemzeti Tanács ügyrendje határozta meg.⁶³⁷

A kibővített Szövetségi Gyűlés határozatait – a Szövetségi Elnök vád alá helyezésének kivételével – *egyszerű többséggel hozta.* A testület akkor volt határozatképes, ha összes tagjának legalább harmada jelen volt az ülésen.⁶³⁸ Az államfő vád alá helyezésére vonatkozó határozatnál⁶³⁹

629 B-VG 1920. 38. cikkely; WALTER (1972a) i. m. 294.; ADAMOVICH (1927) i. m. 155., ZELLER (2007) i. m. 141.

630 Az államfőválasztás kapcsán érinteni fogjuk [ld. 113.§], hogy Franciaországban, Csehszlovákiában, Lengyelországban, de Magyarországon is ismert volt ez az intézmény.

631 Az 1919-es német alkotmány szerint a két kamara sohasem tartott együttes ülést. [ADAMOVICH (1927) i. m. 155.]

632 B-VG 1920. 39. cikkely (1) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 294.; ZELLER (2007) i. m. 141.

633 WALTER (1972a) i. m. 295.; ADAMOVICH (1927) i. m. 156.

634 B-VG 1920. 63. cikkely; 142. cikkely (2) bekezdés a. pont; LEHNER i. m. 198.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 97.; ADAMOVICH (1927) i. m. 196–197.

635 WALTER (1972a) i. m. 294.

636 B-VG 1920. 39. cikkely (1) bekezdés.

637 B-VG 1920. 39. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 156.

638 ADAMOVICH (1927) i. m. 156.

639 B-VG 1920. 63. cikkely; 142. cikkely (2) bekezdés a. pont; LEHNER i. m. 198.;

[ld. 119.§] azonban a két kamara tagjait külön kellett számba venni, és a határozatképesség csak akkor volt meg, ha *mindkettő tagjainak legalább a fele jelen volt*, az érvényes vád alá helyezéshez pedig *a jelenlévők legalább kétharmadának támogatása* volt szükséges.⁶⁴⁰

110.§ A kibővített Szövetségi Gyűlés hatáskörei. *A testület volt jogosult Ausztria nevében hadat üzeni,*⁶⁴¹ a többi jogosítványa pedig *a Szövetségi Elnökkel volt kapcsolatos.* Hatáskörébe tartozott *az államfő megválasztása*⁶⁴² [ld. 113.§], valamint a választás után a hivatali esküt is előtte kellett letenni.⁶⁴³ *A Szövetségi Elnök ellen indítandó különböző eljárások engedélyezése* is a kibővített Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozott.⁶⁴⁴ Így, ha a rendes bűnüldöző hatóságok eljárást akartak indítani a Szövetségi Elnök ellen, a mentelmi jog felfüggesztéséről a testület döntött.⁶⁴⁵ [Ld. 119.§] Amennyiben az államfővel szemben az alkotmány sértés gyanúja merült fel, akkor kibővített Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozott az Alkotmánybíróság előtti vád alá helyezése.⁶⁴⁶ [Ld. 119.§]

Az 1929-es alkotmánynovella részben csökkentette, részben viszont növelte a testület hatáskörét. A közvetlen elnökválasztás bevezetése miatt⁶⁴⁷ [ld. 114.§] a kibővített Szövetségi Gyűlés elvesztette a Szövetségi Elnök megválasztásának jogát, a megválasztott elnök azonban továbbra is előtte tette le a hivatali esküt.⁶⁴⁸ Ugyanakkor új elem volt az államfő népszavazás általi visszahívása, amely az 1929 előtt nem létező politikai felelősségének bevezetését jelentette. Az elmozdítás iránti népszavazása kezdeményezése szintén a kibővített Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozott.⁶⁴⁹ [Ld. 114.§]

ADAMOVICH (1923a) i. m. 97.; ADAMOVICH (1927) i. m. 196–197.

640 ADAMOVICH (1927) i. m. 156.

641 KELSEN (1922b) i. m. 251.; ADAMOVICH (1927) i. m. 156.; WALTER (1972a) i. m. 295.

642 B-VG 1920. 60. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 191.; MEZEY-SZENTE i. m. 403.

643 B-VG 1920. 38. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 191.

644 WALTER (1972a) i. m. 295.; ZELLER (2007) i. m. 141.

645 WALTER (1972a) i. m. 295.; ADAMOVICH (1927) i. m. 156.

646 WALTER (1972a) i. m. 295.

647 BV-G 1929. 60. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 180.; WALTER (1972a) i. m. 435–436.; WALTER-MAYER i. m. 276.; BRAUNEDER (2001b) i. m. 235.

648 B-VG 1929. 38. cikkely; WALTER (1972a) i. m. 295.; ZELLER (2007) i. m. 141.

649 WALTER (1972a) i. m. 295.

A Szövetségi Elnök felelősségre vonásával kapcsolatos különböző határozatok meghozatalához a szavazattöbbségeknek elég bonyolult rendszerét alakították ki. A kibővített Szövetségi Gyűlés ezekben az esetekben mindig valamelyik parlamenti kamara indítványára ült össze. A büntetőeljárás kezdeményezésénél az illetékes hatóságnak a Nemzeti Tanácshoz kellett előterjesztést tenni, s ennek döntése nyomán hívták össze a kibővített Szövetségi Gyűlést. Az alkotmány egyik esetben sem írt elő minősített (kétharmados) többséget, vagyis a határozatok érvényességéhez általában szükséges (abszolút) többség kellett hozzá.⁶⁵⁰ Az alkotmányjogi felelősség érvényesítését – abszolút többséggel – a parlamenti kamarák bármelyike külön-külön is kezdeményezhette. A döntéshozatalhoz azonban – mint azt már korábban is érintettük [ld. 109.§] – a kibővített Szövetségi Gyűlésben kétharmados többség kellett.⁶⁵¹ A népszavazással történő elmozdítás kezdeményezésénél viszont fordított volt a helyzet. Ennek előterjesztésére csak a Nemzeti Tanács volt jogosult, s itt az indítványozásnál kellett a minősített többség. A döntés meghozatalához a kibővített Szövetségi Gyűlésben azonban csak abszolút többség kellett.⁶⁵²

V. A szövetségi közigazgatás

111.§. A szövetségi közigazgatás szervei. Korábban láthattuk, hogy a Hans Kelsentől származó speciális felosztás szerint *a végrehajtó hatalomba az igazságszolgáltatás is beletartozik*. A bíró ugyanúgy a törvényeket alkalmazza (hajtja végre), mint a közigazgatás szervei⁶⁵³ [ld. 65.§]. Ezért a végrehajtó hatalom elnevezés helyett itt is a közigazgatást fogjuk használni.

A szövetségi közigazgatás szerveinek meghatározásakor az adott állam kormányformájából kell kiindulnunk. *Ausztria – az 1929-es alkotmánynovella elfogadásáig – parlamentáris köztársaság volt*, a Szövetségi Elnök csak reprezentatív szerepet töltött be.⁶⁵⁴ Ebben a felosztásban a központi végrehajtó (közigazgatási) hatalom gyakorlása általában a

650 BV-G 1920. 63. cikkely (1)–(2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 197.

651 BV-G 1920. 68. cikkely (2)–(3) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 196–197.

652 BV-G 1929. 60. cikkely (6) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 442.

653 KELSEN (1993) i. m. 229–230.

654 SÁRI (2007b) i. m. 308.

kormány kizárólagos joga, az államfőt a három klasszikus hatalmi ágtól elkülönült, semleges hatalomnak tekintik. Az osztrák alkotmány viszont az államfőt a szövetségi közigazgatás szervei közé sorolta.⁶⁵⁵ Így annak a két legfontosabb része a Szövetségi Elnök, illetőleg a Szövetségi Kormány tagjai voltak.

Az államfőnek az állami struktúrába való sajátos osztrák besorolása azonban tartalmilag mégsem jelent nagy eltérést az említett általános modelltől. A végrehajtási (közigazgatási) jogkörök felosztásánál ugyanis *az általános felhatalmazást a Szövetségi Kormány tagjai kapták*. A Szövetségi Elnök ugyanis csak azon ügyekben járhatott el, amelyeket az alkotmány nevesítve a hatáskörébe utalt, minden más ügyben a Szövetségi Kormány tagjai voltak kompetensek.⁶⁵⁶ Ez egyébként megszokottnak mondható szabályozási metódus, ugyanis a kormányzati, vagy általában az államhatalmi feladatok kimerítő felsorolása szinte lehetetlen.⁶⁵⁷ Ezért a legtöbb alkotmány a kormány hatáskörének megállapításakor a „maradékélet” alkalmazza, vagyis minden államhatalmi tevékenységet a felelősségi körébe utal, amit az alkotmány kifejezetten nem telepít más államhatalmi szervekhez.⁶⁵⁸

A Szövetségi Elnök – mint a későbbiekben részletesen is tárgyaljuk [ld. 124–129.§] – csak a klasszikus államfői jogosítványokat gyakorolta, amelyet semleges hatalomként is megkap. Így azt, hogy a Szövetségi Elnöknek ténylegesen befolyása van-e a végrehajtó (közigazgatási) hatalom gyakorlására *az dönti el, hogy a Szövetségi Kormánnyal milyen a viszonya*. Az tőle függetlenül működik, vagy döntéseire befolyással tud lenni. A későbbiekben felhozott érvekből [ld. 112.§] egyértelműen látható lesz, hogy – az 1929-es alkotmánynovelláig – a Szövetségi Kormány az államfővel nem állt függelmi viszonyban, sőt az elnök volt a kormány előterjesztéseihez kötve. Ebből viszont az is következik, hogy valójában a végrehajtó (közigazgatási) hatalom birtokosa a kormány volt, ahogy az a parlamentáris köztársaságokban megszokott. Így az, hogy a Szövetségi Elnököt az alkotmány formailag a közigazgatás szervei közé sorolta, jogállásának tartalmában nem jelent változást a megszokott parlamentáris modellhez képest.

655 B-VG 1920. Ötödik Főrészt, Első Fejezet, A. pont.

656 ADAMOVICH (1927) i. m. 190.; ZELLER (2007) i. m. 142.

657 SÁRI (2007a) i. m. 423.

658 SÁRI (2007a) i. m. 423.

112.§ A Szövetségi Elnök és a Szövetségi Kormány viszonya. Az elnöknek a kormány működésére gyakorolt befolyása az *utasítási jogban*, valamint abban testesül meg, hogy *a kormány mandátumának elnyerésére és megszüntetésére van-e befolyása*.

Az 1920-as osztrák alkotmány azonban ezek egyikét sem biztosította a Szövetségi Elnök részére, utasításokat nem adhatott a kormány tagjainak, s azok megbízatásukat a Nemzeti Tanácstól nyerték⁶⁵⁹ [ld. 136.§], s csak annak voltak felelősek, vagyis csak a népképviselői kamara mozdíthatta el őket hivatalukból.⁶⁶⁰ [Ld. 141.§]. Ez egyébként számottevő változást jelentett az 1918 előtti alkotmányos berendezkedéshez képest, ahol a császárnak erős befolyása volt a kormány működésére.⁶⁶¹

A kormány tehát az államfőtől függetlenül működött, ez azonban fordítva nem volt így. A Szövetségi Elnök hatásköreit nem önállóan gyakorolta, hanem a Szövetségi Kormány előterjesztéseihez volt kötve [ld. 134.§], s minden intézkedése csak miniszteri ellenjegyzéssel volt érvényes.⁶⁶² [Ld. 141.§] Ebből világosan megállapítható, hogy a szövetségi politikai irányvonal meghatározása kizárólag a Szövetségi Kormány kezében volt.⁶⁶³

Az *1929-es alkotmánynovella* azonban *módosulásokat hozott*, a Szövetségi Kormány a mandátumát az elnöktől kapta, s a Nemzeti Tanács mellett pedig a kormányt a Szövetségi Elnök is elmozdíthatta hivatalából.⁶⁶⁴ [Ld. 137.§]

113.§ A Szövetségi Elnök választása 1920 és 1929 között. A Szövetségi Elnök választásáról az alkotmány előkészítése során jelentős viták bontakoztak ki. Több tervezetben az államfő lakosság általi közvetlen választása szerepelt,⁶⁶⁵ de végül a törvényhozás általi közvetett választás mellett döntöttek.⁶⁶⁶ Így azonban nem véletlen, hogy az 1929-es alkotmánynovella kapcsán újra előkerült a kérdés. [Ld. 114.§]

659 B-VG 1920. 76. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 198–199.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 99.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.

660 ADAMOVICH (1927) i. m. 190–191.

661 ULBRICH i. m. 74–75.

662 ADAMOVICH (1927) i. m. 190–191.

663 ADAMOVICH (1927) i. m. 191.

664 B-VG 1929. 70. cikkely (1) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 473–474.

665 BRAUNEDER (2001b) i. m. 230–231.; WALTER (1984) 142.

666 BRAUNEDER (2001b) i. m. 232.

*Az államfő választása tehát 1920 és 1929 között a kibővített Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozott.*⁶⁶⁷ Ez lényegében közvetett választást jelentett, hiszen az említett választási testületet a törvényhozás két kamarájának (Nemzeti Tanács; Szövetségi Tanács) együttes ülése alkotta.⁶⁶⁸ [Ld. 108.§] Ezt a modellt korábban a III. Francia Köztársaság követte, így az alkotmányozók előtt példaként ez állhatott.⁶⁶⁹ Az is igaz viszont, hogy ez a törvényhozás általi államfőválasztásnak egy logikus formája. Talán nem véletlen, hogy első világháború után – az osztrákkal szinte párhuzamosan – elfogadott közép-európai alkotmányokban több helyen is alkalmazták ezt a konstrukciót, így például Csehszlovákiában,⁶⁷⁰ vagy Lengyelországban⁶⁷¹ is a két kamara együttes ülésen választotta a köztársasági elnököt, vagy éppen Magyarországon a kormányzót.⁶⁷²

A választás nyilvános ülésen, de titkos szavazással történt. A megválasztott Szövetségi Elnök az a személy volt, aki a leadott szavazatok több mint felét megszerezte.⁶⁷³ A választáshoz tehát elegendő volt az egyszerű többség, ugyanakkor az indulók számát a további fordulóban sem korlátozták, s azt mindaddig ismételni kellett, amíg valamelyik jelölt az abszolút többséget meg nem kapta.⁶⁷⁴

114.§ A Szövetségi Elnök választása az 1929-es alkotmánynovella után. Az 1929-es alkotmánynovella alapvetően megváltoztatta a Szövetségi Elnök választási rendjét.⁶⁷⁵ *A korábbi parlament általi választás helyére*⁶⁷⁶ [ld. 113.§] *a közvetlen elnökválasztás lépett,*⁶⁷⁷ amely egy lénye-

667 B-VG 1920. 60. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 191.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.

668 B-VG 1920. 38. cikkely; WITTMAYER (1923) i. m. 14.; KELSEN (1922a) i. m. 250–251.; WALTER (1972a) i. m. 294.; ADAMOVICH (1927) i. m. 155.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 90.

669 ADAMOVICH (1927) i. m. 191.

670 ADAMOVICH (1929) i. m. 136–137.; WEYR (1921) i. m. 22.

671 KOHL i. m. 427.

672 1937:XIX. tc. 5.§

673 B-VG 1920. 60. cikkely (5) bekezdés.

674 ADAMOVICH (1927) i. m. 191.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 90.

675 B-VG 1929. 60. cikkely (1) bekezdés.

676 B-VG 1920. 60. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 191.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.

677 ADAMOVICH (1932) i. m. 180.; WALTER (1972a) i. m. 435–436.; WALTER–MAYER i. m. 276.; BRAUNEDER (2001b) i. m. 235.

gesen összetettebb választási eljárást is igényelt. Emiatt az alkotmányban lefektetett szabályokat egy külön végrehajtási törvény egészítette ki.⁶⁷⁸

A jelöltállításnak nem voltak túl szigorú szabályai, *2000 választópolgár vagy a Nemzeti Tanács öt képviselőjének támogatása* elegendő volt hozzá.⁶⁷⁹ Megválasztott elnök az volt, aki a szavazatok több mint felét megszerezte. Amennyiben ezt egyik jelölt sem kapta meg, második választási fordulót kellett tartani, ahol azonban csak a két legtöbb szavazatot kapott jelölt indulhatott. Közülük az lett a Szövetségi Elnök, aki több szavazatot kapott, ami a matematika törvényei szerint a leadott szavazatok több mint felét is jelentette.⁶⁸⁰

A választás érvényességére vonatkozó részvételi küszöböt sem az alkotmány, sem az ehhez kapcsolódó végrehajtási törvény nem tartalmazott. Ez azt jelenti, hogy *az elnökválasztás a résztvevő választópolgárok számától függetlenül érvényes volt*. Azt azonban hozzá kell tenni, hogy a Nemzeti Tanács kapcsán megbeszélt választási kötelezettség [ld. 85.§] ebben az esetben is érvényes volt.⁶⁸¹

Az elnökválasztás szabályainál is fellelhetők a német alkotmány hatásai, de ezek nem túl erősek. Magát a közvetlen elnökválasztást a régió köztársaságai nem alkalmazták, láthattuk, hogy Csehszlovákiában⁶⁸² és Lengyelországban⁶⁸³ is a parlament választotta az államfőt. [Ld. 113.§] Minta még Franciaország lehetett volna, de itt is közvetett választás volt, így maga a közvetlen elnökválasztás bevezetése is a Weimari Alkotmány hatását sugallja.⁶⁸⁴ [Ld. 67.§] A választási eljárásban azonban sok különbség volt. Természetesen vannak értelemszerű hasonlóságok, mint például

678 Bundesgesetz vom 27. März 1931 über die Wahl des Bundespräsidenten vom 24. März 1931. [BGBl 1931/137] A második világháború után új végrehajtási törvényt bocsátottak ki, de ez lényegi változásokat nem hozott. [Bundesgesetz vom 16. Jänner 1951 über die Wahl des Bundespräsidenten. 7.§ (1) bekezdés. (BGBl 1951/42)]

679 Bundesgesetz vom 27. März 1931 über die Wahl des Bundespräsidenten. 7.§ (1) bekezdés [BGBl 1931/137], ADAMOVICH (1932) i. m. 181.

680 ADAMOVICH (1932) i. m. 182–183.

681 Bundesgesetz vom 27. März 1931 über die Wahl des Bundespräsidenten. 3.§ (1) bekezdés. [BGBl 1931/137]

682 ADAMOVICH (1929) i. m. 136–137.; WEYR (1921) i. m. 22.

683 KOHL i. m. 427.

684 WRV 41. cikkely (1) bekezdés; SZABÓ (2002) i. m. 185.

az, hogy mind Ausztriában,⁶⁸⁵ mind Németországban⁶⁸⁶ a parlamenti választójoggal rendelkezők vehettek részt az elnökválasztáson is. A két választójogosultság megbontása teljesen értelmetlen lett volna. A második forduló szabályainál azonban már eltéréseket találhatunk. Ausztriában csak a két legtöbb szavazatot kapott jelölt vehetett részt, míg Németországban mindegyik jelölt újra rajthoz állhatott. Sőt Németországban ritkaság számba menő szabály volt, hogy a második fordulóba nemhogy kizártak volna egyes indulókat, hanem még új jelölt állítására is lehetőség nyílt.⁶⁸⁷ Ennek logikus következménye az is, hogy a második fordulóban relatív többséggel is el lehetett nyerni az államfői tisztet. Ausztriában érdekes szabály volt viszont, hogy teljesen új jelöltet ugyan nem lehetett állítani, de *a második fordulóba bejutott jelöltet a jelölő szervezet új személyre cserélhette.*⁶⁸⁸

Végezetül meg kell még említeni, hogy a közvetlen elnökválasztás kiírását a sorozatos belpolitikai zavarok miatt újra és újra elhalasztották, arra az 1934-es alkotmány hatálybaléptetéséig nem került sor.⁶⁸⁹ Az alkotmányos

685 ADAMOVICH (1932) i. m. 181.; WALTER–MAYER i. m. 276.

686 GMELIN i. m. 108.

687 SZABÓ (2000) i. m. 68.; Az 1925-ös elnökválasztáson például a tisztséget elnyerő Paul von Hindenburg az első fordulóban nem vett részt, jelölése csak a két választási forduló között történt meg. [SZABÓ (2000) i. m. 68.]

688 B-VG 1929. 60. cikkely (2) bekezdés.

689 Az alkotmánynovella kihirdetése 1929 decemberének végén történt meg, s ezután megkezdődtek a közvetlen elnökválasztáshoz szükséges előkészületek. Az első ilyen választásra 1931 őszen kellett volna sort keríteni, de a gazdasági világválság miatt instabillá vált politikai helyzetben a szociáldemokraták és a keresztényszocialisták konszenzusra jutottak abban, hogy ezt el kell halasztani. Egy egyszeri esetre szánt alkotmánymódosítással [BGB/ 1931/303.] az elnökválasztás jogát visszautalták az alkotmánynovella előtt erre jogosult kibővített Szövetségi Gyűléshez [ld. 113.§], amely meg is választotta az elnököt. [ADAMOVICH (1932) i. m. 180.] A hatalmi stabilitás jegyében – a híressé vált ún. 45 perces ülésen [BRAUNEDER (2001b) i. m. 223.] – újraválasztották az addig hivatalban lévő Wilhelm Miklas szövetségi elnököt. A dolog érdekessége, hogy Miklas megválasztására 1928-ban került sor, vagyis az akkor hatályos szabályok szerinti négy éves mandátuma [ld. 116.§] 1932-ig tartott volna. Az 1929-es alkotmánynovella azonban nem volt tekintettel a hivatalban lévő elnök választási ciklusára, hanem meghatározott időkeretek között elrendelte az új szabályok szerinti választást. Ez egyenlő volt a hivatalban lévő elnök mandátumának lerövidítésével. Ez alkotmányjogilag nem volt kifogásolható, hiszen alkotmánymódosítással az elnök megbízatási ideje megváltoztatható volt. Néhány évvel korábban Németországban – éppen ellenkezőleg – alkotmánymódosításokkal meghosszabbították a Birodalmi Elnök mandátumát. [SZABÓ

államműködés 1945-ös helyreállításakor, a kivételes helyzetre való tekintettel, ismét a törvényhozás választotta meg a Szövetségi Elnököt [ld. 343.§],⁶⁹⁰ így az első közvetlen elnökválasztásra csak 1951-ben került sor.⁶⁹¹

115.§ A választhatóság (passzív választójog) feltételei a Szövetségi Elnök tisztségére.⁶⁹² Az államfővé választhatóságnak általában feltétele a parlamenti választójog. Ezzel a cselekvőképesség, a büntetlen előélet, az állampolgári kötelék fennállta, amit a parlamenti választójognál általában megkívánnak, az államfői tisztség betöltésének is feltételévé válik. Ez Ausztriában is így volt, *Szövetségi Elnökké az volt megválasztható, aki a Nemzeti Tanácsba beválasztható volt*,⁶⁹³ vagyis itt a passzív törvényhozási választójogot vették alapul. A régió államaival összehasonlítva azonban ennek előírása nem volt minden alkotmányban megtalálható.⁶⁹⁴

(2000) i. m. 77–78.] Ausztriában az a furcsa helyzet adódott, hogy először egy alkotmánymódosítással lerövidítették az elnök mandátumát, majd egy újabb alkotmánymódosítással visszaállították a régi választási szabályokat, s újjáválasztották a régi elnököt. A választási ciklus tartamára szintén a régi szabályok vonatkoztak, vagyis négy évre, 1935-ig szólt. Az 1934-es alkotmány azonban ezt a ciklust is megszakította, s új, az 1929-ben megállapítottól is eltérő választási szabályokat vezetett be. Az új szabályok szerinti választásra azonban nem szabott konkrét határidőt, hanem további intézkedésig a régi elnököt tartotta hivatalban. [VÜG 1934. 23.§; ld. 257.§] Erre a további intézkedésre viszont az 1938-as német „Anschluss”-ig nem került sor, így az 1928-ban megválasztott, majd az 1931-ben újraválasztott Wilhelm Miklas az 1938-as német megszállásig hivatalban maradt.

690 Verfassungsgesetz vom 13. Dezember 1945, womit verfassungsrechtliche Anordnungen aus Anlaß des Zusammentrittes des Nationalrates und der Landtage getroffen werden (2. Verfassungs-Überleitungsgesetz 1945) *StGBI* 1945/232. IV. cikkely.

691 SZENTE i. m. 330.; ÖHLINGER i. m. 214.

692 B-VG 1920. 60. cikkely (3) bekezdés.

693 WALTER (1972a) i. m. 436.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 90.; ADAMOVICH (1927) i. m. 191.

694 A példákat kezdhethük éppen hazánk korabeli államberendezkedésével. A kormányzóvá választhatóságnak ugyanis az osztrák alkotmányban felsorolt feltételek közül – a nagykorúság mellett – csak a magyar állampolgárság volt előírva [1920:I. tc. 12. §]. Hasonló volt a helyzet a korabeli német alkotmányban is, amely szerint a Birodalom Elnökévé volt választható minden német, aki 35. életévét betöltötte [WRV 41. cikkely (2) bekezdés; CALKER i. m. 47.]. Ezzel párhuzamosan olyan álláspont is megjelent, amely szerint a választási feltételeket az alkotmánynak kell megállapítania, az ott tételesen rögzített feltételek másokkal nem egészíthető ki [ANSCHÜTZ (1933) i. m. 247.]. Így akár büntetett előéletű személy is megválasztható államfővé, ami meglátásom szerint azon-

A parlamenti választójogon túl gyakori feltétel egy annál magasabb életkori határ megszabása. Ezt az osztrák alkotmány is megtette, *a 35. életév betöltéséhez kötötte az elnökké választhatóságot.*⁶⁹⁵ A környező államok alkotmányaiban azonban ez alól is találhatunk kivételt.⁶⁹⁶

A parlamenti választójogon és a magasabb életkori határon túl az osztrák alkotmány egy harmadik feltételt is megszabott, amely a frissen alakult köztársaságoknál nem mondható példa nélkülinek. Ez pedig *a korábbi uralkodócsaládok kizárása a választhatóságból.*⁶⁹⁷ Jelen esetben az érdekesség az volt, hogy nemcsak az egykor Ausztriában kormányzó dinasztia tagjait zárták ki, hanem bármely más államban hasonló jogállást betöltőket is.⁶⁹⁸

ban túlzottan jogpozitivistá felfogás. Csehszlovákiában az osztrákhhoz hasonlóan megkívánták a parlamenti választójogot, mégpedig annak passzív formáját [ADAMOVICH (1929) i. m. 136.; WEYR (1921) i. m. 22.].

695 WALTER (1972a) i. m. 436.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 90.; ADAMOVICH (1927) i. m. 191., ZELLER (2007) i. m. 141.

696 Mint korábban említettem, ez Németországban is megvolt, még a pontos életkori határ is megegyezett [WRV 41. cikkely (2) bekezdés; CALKER i. m. 47.]. A magyar kormányzóválasztásnál azonban csak a nagykorúságot kívánták meg [1920:I.tc. 12.§], ami többé-kevésbé egybe esett a passzív parlamenti választójog életkori határával, vagyis nem szabtak magasabb életkori feltételt. 1946-ban azonban hazánkban is módosult a helyzet, köztársasági elnökké választásnál az osztrákkal megegyező (35. életév betöltése), a választójognál magasabb életkori határt vezettek be, és az aktív parlamenti választójogot is megkívánták mellette [1946:I.tc. 3.§.] Bár nem tartozik a régió államai közé, érdemes megemlíteni, hogy Franciaországban az ekkor hatályos III. Köztársaság alkotmánya semmilyen életkori határt nem tartalmazott. Általánosan elfogadott volt azonban, hogy a nagykorúságot, mint feltételt így sem lehet mellőzni [ADAMOVICH (1927) i. m. 191.]. Csehszlovákiában – Ausztriához hasonlóan – az alkotmány 35 éves életkori határt írt elő [ADAMOVICH (1929) i. m. 136.; WEYR (1921) i. m. 22.].

697 WELAN i. m. 487.; WITTMAYER (1923) i. m. 14.; ADAMOVICH (1927) i. m. 192.; ZELLER (2007) i. m. 141.

698 ADAMOVICH (1927) i. m. 192. A régió újonnan alakult államainál (Csehszlovákia, Lengyelország) ez nem volt olyan feszítő probléma. A korlátozást nyilvánvalóan a restaurációtól való félelem szülte. Ha a volt uralkodó köztársasági államfő lesz, a restauráció lehetősége erősödik. Csehszlovákiában, vagy Lengyelországban viszont az ilyen irányú törekvések nem bírtak olyan realitással, mint Ausztriában. Csehszlovákiában azonban ennek ellenére volt egy közvetett korlátozás. A Habsburg-ház tagjai ugyan tétélesen nem voltak kizárva a parlamenti választójogból sem, de az állampolgárságra vonatkozó feltételek meghatározása nem tette lehetővé választhatóságukat. [ADAMOVICH (1929) i. m. 136.] Hazánkban a probléma azért nem merült fel, mert az államforma az első világháború után

116.§ A Szövetségi Elnök megbízási ideje és újraválaszthatósága. *A köztársasági alkotmányokban az államfői megbízási ideje mindig határozott időre szól.* Ennek tartama azonban az egyes államokban eltérő, s az minél hosszabb, az államhatalom gyakorlásában betöltött helye annál stabilabb. Ausztriában az államfő megbízási ideje *négy évre szól*,⁶⁹⁹ ami a környező köztársaságokhoz képest rövidnek számított.⁷⁰⁰

*Újráválasztása egy alkalommal volt megengedett.*⁷⁰¹ Elnökké tehát valaki akárhányszor megválasztható volt, de két periódus (nyolc év) után egy ciklust ki kellett hagynia, négy év elteltével azonban elméletileg újra megválasztható volt.⁷⁰² Az újráválasztás ugyanis azt jelenti, hogy a hivatalban lévő Szövetségi Elnököt ismételtelen megválasztják, ha egy ciklus kihagyása után választják meg, az már nem újráválasztás.

királyság maradt, az ideiglenes államfői tisztségből (kormányzó) az uralkodócsalád kizárása logikátlan lett volna. Érdekes azonban, hogy ezt a korlátozást az 1946:I. tc. sem vette fel a köztársasági elnökké választhatóság feltételei közé. Az első világháború után azonban Németország és Ausztria volt hasonló helyzetben. A Weimari Alkotmány elfogadásakor azonban – bár az Alkotmányozó Nemzetgyűlésben éles viták folytak róla – ezt a korlátozást nem iktatták be, elvileg a korábbi uralkodócsaládok tagjai is megválaszthatók voltak köztársasági államfővé. [SZABÓ (2000) i. m. 67.] A német megoldás esetleges beiktatása abban különbözött volna, hogy csak az egykor Németországban, vagy valamely tagállamában kormányzó uralkodócsaládok tagjait zárta volna ki [SZABÓ (2000) i. m. 67.], míg láthattuk, a hatályba lépett osztrák rendelkezés ezt a bármely országban kormányzó uralkodócsaládok tagjaira kiterjesztette.

699 B-VG 1920. 60. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 91.; Kelsen (1922a) i. m. 152.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 91.; ADAMOVICH (1927) i. m. 192.

700 Németországban [WRV 43. cikkely (1) bekezdés; SZABÓ (2000) i. m. 71–72.], Csehszlovákiában [ADAMOVICH (1929) i. m. 137.; WEYR (1921) i. m. 22.] és Lengyelországban [Kohl i. m. 427.] a köztársasági elnökök megbízási ideje egyaránt hét évre szól, sőt Németországban az alkotmány első tervezeteiben még tíz éves megbízási idő is szerepelt [POHL (1930a) i. m. 475.; SZABÓ (2000) i. m. 71–72.]

701 B-VG 1920. 60. cikkely (2) bekezdés; WITTMAYER (1923) i. m. 14.

702 Kelsen (1922a) i. m. 152.; ADAMOVICH (1927) i. m. 192.; Németországban a Birodalom Elnöke korlátlan számban újráválasztható volt. [WRV 43. cikkely (1) bekezdés; POHL (1930a) i. m. 473.; ANSCHÜTZ (1933) i. m. 247.; MEISSNER i. m. 42.; SZABÓ (2000) i. m. 74.] Csehszlovákiában az osztrákhhoz hasonlóan egy újráválasztás volt megengedett, majd a korábbi elnök egy ciklus kihagyása után ismét választható volt [ADAMOVICH (1929) i. m. 137.; WEYR (1921) i. m. 22–23.]. Magyarországon az 1946-ban beiktatott szabályok szerint az újráválaszthatóság nem volt megengedett [1946:I. tc. 5.§], a köztársasági elnöknek hivatali ideje lejártá után egy választási ciklust ki kellett hagynia, s csak ekkor volt ismét megválasztható.

Az elnök államhatalmi szerepének megerősítésével az 1929-es alkotmánynovella megbízási idejét hat évre emelte,⁷⁰³ Az újráválaszthatóság szabályai változatlanok maradtak, az továbbra is egy alkalommal volt megengedett. A hosszabb megbízási idő miatt azonban így megszakítás nélkül nem nyolc, hanem tizenkét évig lehetett valaki Szövetségi Elnök.⁷⁰⁴

117.§ A Szövetségi Elnök helyettesítése. Amennyiben a köztársasági államfő hivatalának ellátásában akadályoztatva van, gondoskodni kell helyettesítéséről. Az európai alkotmányokban a köztársasági elnöknek általában nincs előre megválasztott helyettese,⁷⁰⁵ hanem *akadályoztatása esetén egy másik közjogi méltóság veszi át feladatait*. Ez így volt Ausztriában is, *a Szövetségi Elnököt akadályoztatása esetén a Szövetségi Kancellár helyettesítette*.⁷⁰⁶ Az osztrák alkotmány azonban *az akadályoztatás fogalmának pontos definícióját nem adta meg*. Ez azonban a többi köztársasági alkotmányhoz képest nem jelentett felületes megoldást,⁷⁰⁷ a helyettesítés részletes szabályozása volt a ritkábban előforduló eset.⁷⁰⁸

A helyettesítést az osztrák közjogban úgy értelmezték, hogy beálltnak nyilvánításához nem kell külön közjogi aktus, ha a Szövetségi Elnök

703 B-VG 1929. 60. cikkely (5) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 183.; ZELLER (2007) i. m. 141.

704 ADAMOVICH (1932) i. m. 183.

705 Az Egyesült Államokban ilyen az alelnök, akit az elektori testület az elnökkel együtt választ meg, s feladata az, hogy az elnök akadályoztatása esetén annak feladatait ellássa.

706 B-VG 1920. 64. cikkely (1) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 445–447.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 95.; ADAMOVICH (1927) i. m. 192–193.

707 Például Németországban is hasonló rendelkezést tartalmazott az alkotmány, a Birodalom Elnökét akadályoztatása esetén a Birodalmi Kancellár helyettesítette. Hosszabb idejű akadályoztatás esetén külön törvényben kellett rendezni a helyettesítés rendjét, amelyben elvileg fel lehetett oldani a joghézagokat. [WRV 51. cikkely (1) bekezdés; LAMMERS i. m. 336.; FINGER i. m. 318.; SZABÓ (2000) i. m. 96.]

708 A korabeli csehszlovák alkotmány például sokkal pontosabban szabályozta ezt a kérdést. Helyettesítésre átmeneti esetben is sor kerülhetett. Ha az a hat hónapot nem haladta meg, a minisztertanács, mint testület járt el az államfői hatáskörökben. Amennyiben a hat hónapot meghaladta, akkor az elnökválasztás szabályai szerint egy helyettest kellett választani, aki az akadályoztatás megszűnéséig intézte az államfői teendőket. [ADAMOVICH (1929) i. m. 137.] Természetes azonban, hogy a helyettesítés legfeljebb az akadályoztatott elnök megbízási idejének a végéig szólhatott. Amennyiben az akadályoztatás az elnöki szék megüresedése miatt állt elő, értelemszerűen új elnököt kellett választani.

külföldön tartózkodik, vagy beteg, a kancellár helyettesítheti.⁷⁰⁹ Az értelmezés joggal táplálkozott az alkotmány szövegének abból a szófordulattól, mely szerint: „*Ha a Szövetségi Elnök hivatalának gyakorlásában akadályoztatva van, vagy hivatala megüresedik ...*” A „vagy” szó beiktatása két külön eset meghatározását jelenti, a hivatal megüresedésének esete mellett minden más akadályoztatásra is vonatkozik a helyettesítés.

A Szövetségi Kancellár általi helyettesítés még egy, a végrehajtó hatalom megosztásából eredő problémát vet fel. Az elnök döntései miniszteri ellenjegyzéshez vannak kötve, amellyel a felelősséget is átvállalják az államfői döntésekért. [Ld. 141.§] A kancellár az ellenjegyzők között a legfontosabb személy, ha viszont a két tisztség egy kézben egyesül, ez *az elnöki döntések ellenjegyzésében és a felelősség átvállalásában zavarokat okozhat*. A helyettesítő kormányfő felelőssége vajon a kancelláréval⁷¹⁰ [ld. 141.§], vagy az elnökével⁷¹¹ [ld. 119–120.§§] fog megegyezni, mert a kettő egymástól lényegesen eltért. *Ezt a problémát azonban nem oldották fel*.

118.§ A Szövetségi Elnök mandátumának megszűnése. A köztársasági államfők mandátuma nyilvánvalóan megszűnik *a megbízási idő lejártával, illetőleg halálukkal*, amely az osztrák közjog szerint is értelem szerű megszüntető ok volt.⁷¹² Ezen túl a *lemondás* is megszüntető ok lehet, de Ausztriában ez már komplikáltabb helyzetet szült. Az alkotmány ugyanis nem tartalmazott rendelkezést a Szövetségi Elnök lemondására vonatkozóan, amelyet úgy értelmeztek, hogy nem jogosult hivataláról lemondani.⁷¹³

A megbízási megszűnésének lényegesen bonyolultabb esete, amikor az elnököt *felelősségre vonás útján elmozdítják hivatalából*.⁷¹⁴ A felelősség érvényesítése is (a büntető és az alkotmányjogi egyaránt) a mandátum

709 ADAMOVICH (1927) i. m. 193.

710 Politikai felelősség [B-VG 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; Kelsen (1922b) i. m. 254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 200–201.; WALTER (1972a) i. m. 478.; MEZEY-SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 153.]; jogi felelősség: B-VG 1920. 76. cikkely (1)–(2) bekezdés; 142. cikkely (2) bekezdés b. pont.

711 1920 és 1929 között [B-VG 1920. 63. cikkely; 142. cikkely (2) bekezdés a. pont; LEHNER i. m. 198.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 97.; ADAMOVICH (1927) i. m. 196–197.]; 1929 után [WALTER (1972a) i. m. 442.; ADAMOVICH (1932) i. m. 188.; ZELLER (2007) i. m. 141–142.]

712 WALTER (1972a) i. m. 441.

713 WALTER (1972a) i. m. 442–443.

714 ADAMOVICH (1923a) i. m. 91.

megszűnését vonhatta maga után, amelyet azonban fontosságából eredően külön pontban tárgyalunk. [Ld. 119–120.§§]

119.§ A Szövetségi Elnök felelőssége. *A modern állam fontos alapelve a végrehajtó hatalom ellenőrzése.* Ez elsősorban a miniszteri felelősségen keresztül valósul meg, de a köztársasági alkotmányokban megjelenik az államfő felelőssége is, amely azonban korlátozottabb, mint a minisztereké. Ezen utóbbiak ugyanis politikai és jogi felelősséggel egyaránt tartoznak, míg *az államfőket általában csak jogi felelősség terheli.* Ezek pontos tartalmát a miniszteri felelősség kapcsán tárgyaljuk majd meg. [Ld. 141.§]

A Szövetségi Elnök politikai felelősséggel – az 1929-es alkotmánynovelláig – nem tartozott,⁷¹⁵ csak jogival, vagyis *felelősségre vonni csakis valamilyen jogi norma megsértése miatt lehetett.* Amennyiben bűncselekményt követett el, speciális védelem nem illette meg (büntetőjogi felelősség). A parlamenti képviselőkhez hasonló mentelmi joga volt⁷¹⁶ [ld. 121.§], amelynek felfüggesztésére a kibővített Szövetségi Gyűlés volt jogosult.⁷¹⁷ [Ld. 110.§] *Ha valamilyen bűncselekmény elkövetéséért elítéltek, az megbízatásának elvesztését is maga után vonta.*⁷¹⁸

A Szövetségi Elnök ezen túl alkotmányjogi felelősséggel is tartozott, vagyis *a büntetőnormákon túli jogsértésekért is felelősségre vonható volt.* A szankcionálható jogsértések köre azonban szűkebb volt, mint a minisztereknél. Ezen utóbbiaknál ugyanis bármely törvény megsértése esetén lefolytatható volt az eljárás [ld. 141.§], míg *a Szövetségi Elnök csak az alkotmány megsértése esetén volt vád alá helyezhető.*⁷¹⁹ A vádemelés joga a kibővített Szövetségi Gyűlést illette, amely akkor volt határozatképes, ha mindkét parlamenti kamara tagjainak legalább fele jelen volt. A vád alá helyezéshez a leadott szavazatok kétharmada volt szükséges, az ítélelhozatalra pedig az Alkotmánybíróság volt jogosult.⁷²⁰ Ha ezen utóbbi megállapította a jogsértés tényét, *az elnököt elmozdíthatta hivatalából,*

715 ADAMOVICH (1923a) i. m. 98.

716 B-VG 1920. 63. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 95–96.; ADAMOVICH (1927) i. m. 197.; ZELLER (2007) i. m. 141.

717 WALTER (1972a) i. m. 295.; ADAMOVICH (1927) i. m. 156.

718 WALTER (1972a) i. m. 441.

719 B-VG 1920. 63. cikkely; 142. cikkely (2) bekezdés a. pont; LEHNER i. m. 198.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 97.; ADAMOVICH (1927) i. m. 196–197.

720 WALTER (1972a) i. m. 441.

valamint a politikai jogok gyakorlásától is eltilthatta.⁷²¹ A hivatalból történő elmozdítás lehetőségének itt nagyobb jelentősége volt, mint a Szövetségi Kormány tagjainak esetében, hiszen azokat a Nemzeti Tanács a bizalom megvonásával bármikor indoklás nélkül meneszthette (politikai felelősség).⁷²² [Ld. 141.§] A Szövetségi Elnök azonban csak ezen az egy módon volt elmozdítható hivatalából. Nemzetközi összehasonlításban ettől szűkebb és tágabb felelősségi formát is találhatunk,⁷²³ s a felelősséget érvényesítő szervek sem voltak egységesek.⁷²⁴

721 B-VG 1920. 142. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 196–197.

722 B-VG 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; KELSEN (1922b) i. m. 254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 200–201.; WALTER (1972a) i. m. 478.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 153.

723 A korabeli Németországban a Birodalom Elnöke alkotmány- és törvénysértés esetén is vád alá helyezhető volt. [WRV 59. cikkely; SZABÓ (2000) i. m. 82.] Hasonló szabályok érvényesültek Magyarországon is, ahol a kormányzó [1920:I. tc. 14.§ (2) bekezdés; TOMCSÁNYI i. m. 328.; SZABÓ (1996) i. m. 127–128.], majd később a köztársasági elnök is [1946:I. tc. 16.§ (2) bekezdés] mindkét esetben vád alá helyezhető volt. A törvénysértés körében a büntetőtörvények és az ezen kívüli törvények áthágását nem különítették el. Így a felelősség kiterjedt a büntetőtörvények megsértésére is, vagyis a büntetőjogi felelősség alól sem volt mentességük. Elkülönítés nélkül azonban ezek azonos elbírálás alá estek az egyéb törvénysértésekkel, vagyis nem a rendes bűnüldöző hatóságok jártak el velük szemben, hanem bűncselekmény esetében is a speciális alkotmányjogi eljárást kellett lefolytatni (törvényhozás általi vád alá helyezés stb.). Lengyelországban – Német-Ausztriával megegyezően – alkotmánysértés esetén lehetett a köztársasági elnököt vád alá helyezni, törvénysértésekre generálisan nem terjesztették ki az államfői felelősséget. A büntető törvények megsértése alól azonban a lengyel köztársasági elnök sem élvezett mentességet, abban viszont különbözött az osztrák szabályoktól, hogy ebben az esetben itt sem a rendes büntetőhatóságokhoz utalták az ügyet, hanem az alkotmányjogi felelősséggel azonos eljárást kellett lefolytatni. Ezt azonban nem logikai következtetéssel kell megállapítanunk, mint Németország, vagy Magyarország esetében, hanem az alkotmány tételesen előírta. [Lengyelország 1921. 51. cikkely (2) bekezdés; SCHÄTZEL i. m. 295.; CYBICHOWSKI i. m. 563.] Csehszlovákiában az elnök hivatali cselekményeiért nem volt felelősségre vonható, s a bűncselekmények köréből is csak hazaárulás esetén lehetett eljárást indítani vele szemben. Ez annyit jelentett, hogy alkotmányjogi felelőssége sem volt, egyetlen nevesített bűncselekmény elkövetésén kívül (hazaárulás), amely a büntetőjogi felelősség körébe tartozott, semmilyen törvénysértés, sőt alkotmánysértés esetén sem volt felelősségre vonható. [Csehszlovákia 1920. 66–67. §; RAUCHBERG i. m. 96.; ADLER i. m. 260–261.; ADAMOVICH (1929) i. m. 139–140.]

724 Mint láthattuk, Ausztriában a jogsértés tényének megállapítására és szankció alkalmazására az Alkotmánybíróság volt jogosult. Németországban [WRV 59. cikkely; SZABÓ (2000) i. m. 87–89.] és Lengyelországban [Lengyelország 1921.

120.§ A felelősség kiterjesztése az 1929-es alkotmánynovellában. *A Szövetségi Elnök felelősségének kiterjesztésében szintén a Weimari Alkotmány hatását lehet felfedezni.* Az államfő jogállásában jelentős módosulás volt a közvetlen választás⁷²⁵ [ld. 114.§], amellyel párhuzamosan azonban *lehetővé tették a választópolgárok általi visszahívást is.*⁷²⁶ Az erre irányuló népszavazást – a Nemzeti Tanács tagjai legalább felének jelenlétében, kétharmados többséggel meghozott indítványára – a kibővített Szövetségi Gyűlés tűzhette ki, amelynek határozata azonban nem volt minősített többséghez kötve.⁷²⁷ [Ld. 110.§]

S innen kezdve az előírások tételesen megegyeznek a korabeli német szabályokkal. Az esetleges népszavazásnál *nem volt részvételhez kötött érvényességi küszöb*, a választók bármilyen kis hányada ment el szavazni, a referendum érvényes volt. Következő specialitás, hogy *ennek mindeképpen volt joghatása*. Ha a szavazáson részt vevő választópolgárok többsége az elmozdítást támogatta, akkor az elnök mandátuma megszűnt. Ha viszont elutasították a kezdeményezést, vagyis többségében az elmozdítás ellen szavaztak, *az új választásnak minősült*, vagyis a Szövetségi Elnök egy újabb hat éves választási periódust kezdett el.⁷²⁸ A német alkotmánytól való kisebb eltérést csak az újráválaszthatóság korlátozása okozott.⁷²⁹ Folytatódott azonban a hasonlóság abban is, hogy *az államfő visz-*

51. cikkely (2) bekezdés; SCHÄTZEL i. m. 296.; CYBICHOWSKI i. m. 563.] egy erre a célra felállított közjogi bíróság, míg Magyarországon [1926:XXII. tc. 48.§ (2) bekezdés] és Csehszlovákiában [Csehszlovákia 1920. 34.§; 67.§ (1) bekezdés; RAUCHBERG i. m. 96.; ADLER i. m. 260–261.; ADAMOVICH (1929) i. m. 139–140.] az alsóház helyezett vád alá, és a második kamarán belül alakult meg az ítélőbíróság. Csehszlovákia esetében ez azért érdekes, mert 1920-tól itt is működött Alkotmánybíróság. Ennek hatásköre azonban kizárólag az alkotmányellenes törvények megsemmisítésére terjedt ki, így az államfő feletti ítélkezés a második kamarához került. Ez a rendszer Magyarországon 1946-ban még annyival változott meg, hogy a parlament egykamarássá vált, így a vád alá helyezés és az ítélkezés is a népképviselői kamara által történt [1946:I. tc. 16.§ (2) bekezdés].

725 B-VG 1929. 60. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 180.; WALTER (1972a) i. m. 435–436.; WALTER–MAYER i. m. 276.; BRAUNEDER (2001b) i. m. 235.

726 ZELLER (2007) i. m. 141.

727 WALTER (1972a) i. m. 442.; WALTER–MAYER i. m. 278.

728 WALTER (1972a) i. m. 442.; ADAMOVICH (1932) i. m. 188.; ZELLER (2007) i. m. 142.

729 A Weimari Alkotmány a Birodalmi Elnök újráválasztását korlátlan számban megengedte. [WRV 43. cikkely (1) bekezdés 2. mondat; ANSCHÜTZ (1933) i. m. 247.; POHL (1930a) i. m. 473.; MEISSNER i. m. 42.] Ausztriában azonban láthattuk, hogy az 1929-es alkotmánynovella az egyszerű újráválaszthatóságról

*szahívásának elutasítása a Nemzeti Tanács mandátumának megszűnését és új választásokat vont maga után.*⁷³⁰ A politikai felelősség kezdeményezése valamilyen nem jogi, hanem politikai konfliktus miatt történik.⁷³¹ A Szövetségi Elnök az alkotmány által megállapított normákat nem hágtá át, hiszen ebben az esetben elmozdítására az alkotmányjogi felelősség érvényesítése a megfelelő út. [Ld. 119.§] Amennyiben a választók elutasítják az elnök elmozdítását, az annyit jelent, hogy a konfliktushelyzetet a Nemzeti Tanács újjaválasztásával lehet feloldani.

121.§ A Szövetségi Elnök mentelmi joga. Mint láthattuk az államfő büntetőjogi felelőssége nem esett speciális szabályok alá. [Ld. 119.§] Ha bűncselekményt követett el, az ellene lefolytatott eljárásban a rendes bűnüldöző szervek voltak illetékesek. Itt nem vádemelésről volt szó, mint az alkotmányjogi felelősségnél [ld. 119.§], hanem csak az eljárás lefolytatásának engedélyezéséről.

*A Szövetségi Elnök ellen bármilyen hatósági eljárást csak az őt választó [ld. 113.§] kibővített Szövetségi Gyűlés egyetértésével lehetett lefolytatni.*⁷³² A mentelmi jog feltétlen volt, nem volt jelentősége annak, hogy a büntetendő cselekményt a hivatali ideje alatt, vagy még azt megelőzően követte el.⁷³³ Ennek indokai teljesen érthetőek, ha a mentelmi jog parlamenti képviselőkkel kapcsolatos bevezetésének okait vizsgáljuk. Annak célja ugyanis az, hogy az államhatalom bizonyos gyakorlóit a színlelt eljárásoktól megvédje.⁷³⁴ [Ld. 78.§]

A mentelmi jog felfüggesztése azonban egy hosszabb eljárás keretében történhetett meg, az illetékes hatóság ugyanis a felfüggesztés iránti előterjesztést nem terjeszthette közvetlenül a kibővített Szövetségi Gyűlés elé,

szóló korábbi korlátozást nem törölte az alkotmányból. Emiatt az osztrák alkotmány kimondta, hogyha az elmozdítás elutasításával újra választják a Szövetségi Elnököt, egybefüggően akkor sem lehet tizenkét évnél (két teljes ciklusnál) hosszabb a megbízási ideje. [B-VG 1929 60. cikkely (6) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 188.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 442.] Ha ez a szabály kimaradt volna az alkotmányból, akkor színlelt visszahívási javaslattal másodszori, vagy még többszöri újraválasztást is el lehetett volna érni.

730 ADAMOVICH (1932) i. m. 188.; WALTER (1972a) i. m. 442.; ZELLER (2007) i. m. 142.

731 WALTER (1972a) i. m. 442.

732 B-VG 1920. 63. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 95–96.; ZELLER (2007) i. m. 141.

733 ADAMOVICH (1927) i. m. 197.

734 BÖLÖNY i. m. 2. kötet 162–166.

hanem azt először a Nemzeti Tanácsnak kellett megtárgyalnia. Amennyiben ez egyetértett a javaslattal, akkor lehetett az ügydöntő testületet összehívni.⁷³⁵ Az is igaz, hogy a kibővített Szövetségi Gyűlés tagjainak több mint háromnegyedét a Nemzeti Tanács adta, így, ha a Nemzeti Tanácsban igenlő válasz született a hatósági kérelemre, az valószínűleg az ügydöntő testületben sem akadt el.

Nemzetközi összehasonlításban meg kell említenünk az osztrák alkotmány a Szövetségi Elnök részére csak a feltétlenül szükséges mentességet adta meg a hatósági eljárásokkal szemben.⁷³⁶ Az ugyanis, hogy a parlamenti képviselőkhez hasonló mentelmi joga se legyen az államfőnek, nehezen képzelhető el, ezt minimumként minden alkotmány rögzíti.

122.§ A Szövetségi Elnök büntetőjogi védelme kapcsán az alapkérdés az, hogy ebben a körben *részesül-e fokozott védelemben*. A köztársaságokban ez a problémakör eltérő képet mutat. Az államhatalmi szervek működésének erőszakos befolyásolását minden állam büntetni rendeli. A kérdés az, hogy a köztársasági elnök csak ebbe az általános védelmi körbe tartozik, vagy ennél fokozottabb védelemben részesítik. A másik kérdés pedig az, hogy testi épségének, illetőleg személyes szabadságának sérelmére elkövetett bűncselekmények ugyanúgy büntetendők, mint bármely a más állampolgárok sérelmére elkövetettek, vagy annál súlyosabban. *A monarchikus államokban ugyanis az államfőt mindig fokozott büntetőjogi védelem illeti meg, s ez a köztársaságoktól sem idegen intézmény.*⁷³⁷

735 B-VG 1920. 63. cikkely (2) bekezdés

736 Németországban a Birodalmi Elnök hasonló védelemben részesült, büntetőeljárást a Birodalmi Gyűlés egyetértésével lehetett ellene indítani. [WRV 43. cikkely (3) bekezdés; ANSCHÜTZ (1933) i. m. 253–254.; SZABÓ (2000) i. m. 86–87.]. Ennél erősebb védelmet nyújt a köztársasági elnök részére a hatályos magyar alkotmány, amely szerint a köztársasági elnököt megbízatási ideje alatt csak hivatali eljárásával kapcsolatos bűncselekményekért lehet felelősségre vonni [MKA 32.§ (1)–(2) bekezdés]. A másik véglet a korabeli Csehszlovákia alkotmány volt, amely – a hazaárulástól eltekintve – a büntetőjog területén is teljes felelőtlenséget biztosított a köztársasági elnök részére. [Csehszlovákia 1920. 66–67. §; ADAMOVICH (1929) i. m. 139–140.] Mindezek azonban már az államfő felelősségével vannak összefüggésben, hiszen ha a felelősség korlátozott, akkor mentelmi jogot is csak korlátozottan kell biztosítani. Olyan esetekben, ahol nem lehet felelősségre vonni, felesleges a mentelmi joggal foglalkozni.

737 A monarchikus államok büntetőtörvénykönyveiben a legsúlyosabb államellenes bűncselekmény a felségsértés volt, amely az állam lényeges alkotó elemeinek megsemmisítésére vonatkozó cselekményeket foglalta össze. A monarchiákban három ilyen lényeges alkotórészt különböztettek meg: az uralkodót,

Az osztrák közjog és büntetőjog azonban ebbe az irányba nem tett lépéseket, *a Szövetségi Elnök nem élvezett fokozott büntetőjogi védelmet.*⁷³⁸ A testi épsége, személyes szabadsága ellen elkövetett cselekményeket ugyanúgy büntették, mintha a sértett bármely más állampolgár lett volna. A büntetőjogi védelem kérdésében az 1925-ös alkotmánynovella hozott egy nagyon enyhe változást, amikor a Szövetségi Elnök címét törvényileg védetté nyilvánította.⁷³⁹

123.§ A hivatali összeférhetlenség. A közhatalom gyakorlóinál az egyes államok alkotmányai gyakran állapítanak meg összeférhetlenségi szabályokat, az államfőre vonatkozóan általában széles körben. Ez egyrészt a hatalmi ágak megosztásából ered, *így az osztrák alkotmány is kimondta, hogy a Szövetségi Elnök nem lehet népképviselői kamara tagja.*⁷⁴⁰ Ez a

az államterületet és az alkotmányt. Lényeges azonban, hogy a felségsértés itt sem a királyi felség, hanem az államfelség megsértését jelentette. Ebből következik az is, hogy a tényállás elnevezése nem államforma függő, az a köztársaságokban is minden további nélkül használható. Így pl. a „Hochverrat” mind Ausztriában, s mind Németországban megmaradt büntetőjogi tényállásként a köztársaság kikiáltása után is. A monarchiákban megjelölt három védett tárgy közül (uralkodó, államterület, alkotmány) az utóbbi kettő – kivétel nélkül – a köztársasági államformában is a legszigorúbb védelem alá tartozik. Az alkotmányos berendezkedés erőszakos megváltoztatása, vagy az államterület erőszakos megcsönkítése itt is az állami felségjogok legsúlyosabb sérelmét valósítja meg. A köztársasági államberendezkedéssel azonban az államfő fokozott büntetőjogi védelme is összeegyeztethető. Az csak a jogalkotó szabad elhatározásán múlik, hogy a köztársasági elnök sérelmére elkövetett egyes cselekményeket csak a többi államhatalmi szervvel (törvényhozás, kormány), illetőleg a többi állampolgárral egyformán ítéli meg, vagy beemeli az állami felségjogok legszigorúbban védett körébe. Példának okáért az 1924-es görög, az 1926-os török vagy az 1927-es német büntetőjogi törvénytervezet tartalmazott ilyen rendelkezéseket. [ANGYAL i. m. 10–11.]

738 ADAMOVICH (1923a) i. m. 96.; ADAMOVICH (1927) i. m. 197.

739 ADAMOVICH (1927) i. m. 197.

740 B-VG 1920. 61. cikkely; ADAMOVICH (1923a) i. m. 91.; Ez jelentette a szövetségi parlamenti mandátumot (Nemzeti Tanács, Szövetségi Tanács), a tagállami országgyűlési mandátumot, valamint a helyi önkormányzatok képviselőtestületeit is. [ADAMOVICH (1923a) i. m. 91.; ADAMOVICH (1927) i. m. 192.; KELSEN (1922b) i. m. 251.] Csehszlovákiában szinte teljesen azonos összeférhetlenségi szabályokat állapítottak meg a köztársasági elnökre vonatkozóan. [Csehszlovákia 1920. 63.§, 87.§; ADAMOVICH (1929) i. m. 138.]

törvényhozó és a végrehajtó (közigazgatási) hatalom egyidejű gyakorlása közötti összeférhetetlenség. Az alkotmány említett passzusa más államhatalmi szervekkel kapcsolatos összeférhetetlenséget nem állapított meg, ugyanakkor még kimondta, hogy *hivatali ideje alatt semmilyen más foglalkozást nem gyakorolhat*. Ezt értelmezhetjük úgy, hogy a népképviselési szervben való közreműködést az alkotmány nem tekinti foglalkozásnak, ezért külön tilalmat állít fel rá. Ezen túl a más kereső foglalkozás tilalma nyilvánvalóan a magánszférában történő működést is tiltja.

A népképviselési szerv tagja megválasztható volt szövetségi elnökké, csak párhuzamosan nem gyakorolhatta a két funkciót. Megválasztása esetén a képviselési mandátumáról le kellett mondania.

124.§ A Szövetségi Elnök külügyi felségjogai. Az egyes köztársasági elnökök kormányzati jogosítványai változó képet mutathatnak, a külügyi jogok azonban nem tartoznak ebbe a változó körbe. Amennyiben az államfő nagyrészt csak protokoll feladatokat lát el, ezek a jogkörei nagyrészt akkor is megmaradnak, aminek következtében a Szövetségi Elnök is gyakorolta az államfőket általában megillető külügyi felségjogokat.⁷⁴¹ *Fogadta idegen államok követeit, megbízta Ausztria külföldi képviselőit, jogosult személyeket. Meghatározott körben önállóan köthetett nemzetközi szerződéseket,* illetőleg ezek megkötésére a Szövetségi Kormányt felhatalmazhatta. A politikai tárgyú nemzetközi szerződések esetében, illetőleg ha az törvényhozási tárgyat érintett, csak a Nemzeti Tanács egyetértésével járhatott el.⁷⁴²

125.§ A Szövetségi Elnök tagállamokkal kapcsolatos jogai. A szövetség és a tagállamok kapcsolatánál már említettem, hogy a szövetségi végrehajtás intézménye Ausztriában a szó eredeti értelmében nem is létezett.⁷⁴³ [Ld. 75.§] Két alapvető okát is megemlítettük, ami miatt ennek a Németországban alkalmazott változatára Ausztriában nem volt szükség.

Az államfőnek a tagállamokkal kapcsolatos jogai azonban részben a szövetségi végrehajtáshoz tartoznak. A Szövetségi Elnök – a Szövetségi Tanács egyetértésével – *a tagállamok országgyűléseit feloszlathatta*.⁷⁴⁴

741 ADAMOVICH (1923a) i. m. 91–92.

742 B-VG 50. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 193.

743 WEINSCHEL i. m. 282–286.; KELSEN (1927b) i. m. 175–177.

744 B-VG 1920. 100. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 198–199.

Németországban erre a birodalmi végrehajtás körében kerülhetett sor,⁷⁴⁵ amely intézkedés azonban feltételhez volt kötve. A Birodalom Elnöke csak akkor oszthatta fel valamely tagállam országgyűlését, ha az érintett tagállam a Birodalom irányában fennálló kötelezettségét megsértette.

Ausztriában azonban az intézkedés nem volt a tagállamok jogsértő magatartásához kötve, a felosztatás pusztán politikai okok miatt is megtörténhetett. Ugyanakkor szükség esetén a jogsértő tagállam rendszabályozására is alkalmas volt, így kapcsolható a szövetségi végrehajtáshoz. A szövetség azonban önhatalmúan nem élhetett vele, ahhoz a tagállamok nagy többségének jóváhagyása volt szükséges, hiszen a Szövetségi Tanácsban – amelynek egyetértéséhez volt az intézkedés kötve – a tagállamok voltak képviselve. Itt a Szövetségi Kormány javaslatának *kétharmados többséget* kellett kapnia ahhoz, hogy az államfő élhessen felosztatási jogával.

A tagállamokkal kapcsolatos jogkör volt még, hogy a tartományfőnökök a Szövetségi Elnök előtt tették le a hivatali esküt.⁷⁴⁶ [Ld. 184.§]

126.§ Az Alkotmánybíróság határozatainak a végrehajtása főszabályként a Szövetségi Elnök feladata volt.⁷⁴⁷ Az 1925-ös alkotmánynovella ebbe a rendes bíróságokat is bevonta.⁷⁴⁸ [Ld. 170.§] Az 1929-es alkotmánynovellában lényegi változást jelentett, hogy az Alkotmánybíróság határozatainak végrehajtása érdekében az államfő *a Szövetségi Haderőt is igénybe vehette.*⁷⁴⁹ [Ld. 170.§]

127.§ A Szövetségi Elnök kinevezési jogköre. A parlamentáris köztársaságokban a legmagasabb közjogi méltóságok a törvényhozás általi választással, a köztársasági elnök esetleg a lakosság általi közvetlen választással nyeri a megbízatását. *Az ezt követő legfontosabb állami tisztviselőket viszont már az államfő nevezi ki.* Előfordul olyan megoldás, hogy

745 A Weimari Köztársaságban (Németország 1919) a birodalmi végrehajtás eszközeit az alkotmány tételesen nem határozta meg, azok konkrét alkalmazásáról a Birodalom Elnöke döntött. Ennek körében elfogadott eszköz volt a végrehajtás alá vont tagállam országgyűlésének felosztatása. [HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 737–738.; ANSCHÜTZ (1930b) i. m. 379.; SZABÓ (2000) i. m. 142.]

746 B-VG 1920. 101. cikkely (4) bekezdés.

747 B-VG 1920. 146. cikkely; NEUMANN-ETTENREICH i. m. 76.

748 B-VG 1925. 146. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 314.

749 B-VG 1929. 146. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 72.

az összes köztisztviselő kinevezését elnöki hatáskörbe utalják,⁷⁵⁰ van ahol csak a felsőbb kategóriákba tartozókat.⁷⁵¹

Ausztriában az első konstrukció szerint *az összes szövetségi szolgálatba tartozó köztisztviselőt az államfő nevezte ki*,⁷⁵² s ezen túl a Szövetségi Haderő tisztjei és a bírák is tőle nyerték megbízatásukat.⁷⁵³ A több tízezres létszámú köztisztviselői kar kinevezése azonban technikailag nehezen volt kivitelezhető, ezért ilyenkor az államfő felhatalmazást szokott kapni, hogy azt részben alacsonyabb hatóságokra átruházza. Ez Ausztriában is így volt.⁷⁵⁴

128.§ A kegyelmezési jog – monarchikus és köztársasági keretek között egyaránt – minden államfőt megillett. A republikánus alkotmányokban azonban ezt általában az egyéni kegyelem jogára szorítják, általános kegyelmet (amnesztia) csak törvény biztosíthat.⁷⁵⁵ Ausztria ugyanezt az általános modellt követte, *az egyéni kegyelmezés joga a Szövetségi Elnököt illette*,⁷⁵⁶ közkegyelmet pedig törvénnyel lehetett biztosítani.⁷⁵⁷ A kegyelmezési jog tartalma változó lehetett abban, hogy az államfő eljárási kegyelmet is adhat, vagy *csak a jogerősen elítélteknek kegyelmezhet meg* (végrehajtási kegyelem). *Az osztrák alkotmány ezt az utóbbi szűkebb jogkört adta meg.*

750 A korabeli Németországban ezt a konstrukciót követték. A birodalmi szolgálatban álló köztisztviselőket, valamint a hadsereg tisztí karát teljes egészében a Birodalom Elnöke nevezte ki. Ezen jogkörét azonban más hatóságokra átruházhatta. [WRV 46. cikkely; SZABÓ (2000) i. m. 133.] Egy 65 millió lakosú országban ez az érintett személyi kör százezres nagyságrendű is lehetett, vagyis évente sok ezer kinevezés történt. Ezt a Birodalom Elnöke egy személyben nyilvánvalóan nem tudta végrehajtani.

751 Erre hazánk lehet példa, ahol 1946-ban az V., illetőleg az ennél magasabb fizetési osztályba tartozó állami tisztviselőket nevezte ki a köztársasági elnök. [1946.I. tc. 14.§ (1) bekezdés]

752 B-VG 1920. 65. cikkely (2) bekezdés a. pont.

753 ADAMOVICH (1927) i. m. 194.

754 B-VG 1920. 66. cikkely (1) bekezdés.

755 Kivételként meg lehet említeni a csehszlovák alkotmányt, ahol a köztársasági elnök közkegyelmet is gyakorolhatott. [Csehszlovákia 1920. 103.§; ADAMOVICH (1929) i. m. 139.]

756 B-VG 1920. 65. cikkely (2) bekezdés c. pont.

757 ADAMOVICH (1927) i. m. 195.; ZELLER (2007) i. m. 152.

Mivel Ausztriában az igazságszolgáltatás rendszere egységesen szövetségi kézben volt⁷⁵⁸ [ld. 74, 146.§§] a kegyelmezési jogot nem komplikálta a tagállamokkal történő hatásköri megosztás. Ha ugyanis a büntetőítéleteket részben szövetségi, részben tagállami bíróságok hozzák, akkor általában a kegyelmezési jogot is oda telepítik, ahová az ügyben eljáró bíróság tartozik.⁷⁵⁹

129.§ A kivételes hatalom problémája. Ebben a témában szintén kapcsolatot lehet találni a Weimari Köztársasággal. [Ld. 67.§] Az 1919-es német alkotmánynak az egyik legvitatottabb, és a történetírás által is sokszor érintett pontja volt az alaptörvény 48. cikkelye, az elnöki kivételes hatalom. Így az osztrák szabályozás áttekintése után, a két rendszer összehasonlítására is sort kell kerítenünk. [Ld. 131.§] Mindezek előtt viszont néhány általános elméleti kérdést kell áttekinteni. Ezek az alábbiak: a kivételes hatalom feletti ellenőrzési jogok; alkalmazásának előfeltételei; valamint az igénybe vehető eszközök köre.

A kivételes hatalom ellenőrzési jogait jogi és politikai kontrollra bonthatjuk, amelyek közül az utóbbit szintén két csoportba kell osztanunk. Az egyik *a végrehajtó hatalom felett fennálló általános ellenőrzési jogok*, amelyeket bármely általuk foganatosított intézkedéssel szemben lehet érvényesíteni. Ebbe a körbe tartozik a Szövetségi Elnök⁷⁶⁰ [ld. 119–120.§§] és a Szövetségi Kormány⁷⁶¹ [ld. 141.§] politikai, illetőleg jogi felelőssége.

758 B-VG 1920. 82. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 243.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 143.

759 Németországban például a négy szintű bírósági szervezetből az első hármat a tagállamok működtették, s csak a Lipcsében székelő legfelsőbb bíróság (Reichsgericht = Birodalmi Bíróság) tartozott a birodalmi (szövetségi) államhatalmi szervek közé. Tekintettel arra, hogy a legfelsőbb bíróság a tagállamok bíróságai által hozott ítéletek elleni jogorvoslatokat bírálta el, így a legtöbb ügyben részben tagállami, részben birodalmi (szövetségi) szerv járt el. A kegyelmezési jogot itt úgy gyakorolták, hogy az első fokon eljáró bíróság volt az irányadó, vagyis a rendes büntetőügyek a tagállamok hatáskörébe tartoztak, hiszen első fokon a legfelsőbb bíróság csak igen ritka esetben járt el. [ANSCHÜTZ (1933) i. m. 300.; HIPPEL i. m. 342–343.; HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 638.; SZABÓ (2000) i. m. 243.] A tagállamok pedig saját alkotmányaikban rendezték, hogy a kegyelmezési jogkör mely hatóságuk hatáskörébe tartozik. [SCHMIDT i. m. 564.; SZABÓ (2000) i. m. 243.]

760 LEHNER i. m. 198.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 97.; ADAMOVICH (1927) i. m. 196–197.; WALTER (1972a) i. m. 442.; WALTER–MAYER i. m. 278.

761 ADAMOVICH (1923a) i. m. 104–106.; Kelsen (1922b) i. m. 254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 200–201.; WALTER (1972a) i. m. 478.

A kivételes hatalom azonban a végrehajtó hatalom számára az általánosan megszokottól kiterjedtebb jogosítványokat biztosít, így *kontrollja is mindig erősebb, az általában megszokottnál*. Ez képi az ellenőrzési jogok második csoportját, azon jogokat, amelyek csak a kivételes hatalom gyakorlása esetén alkalmazhatóak. Ezt a második csoportot is tovább tudjuk bontani *előzetes és utólagos jogokra*. A végrehajtó hatalom döntéseinek előzetes ellenőrzését csak súlyos döntési jogok esetén alkalmazzák, de a kivételes hatalom ebbe a körbe tartozik, így most mindenképpen szóba kerülhet.⁷⁶²

Az ellenőrzési jogok csoportosítása után még egy kérdésre kell kitérnünk, ez pedig az *előfeltételek problémája*. A kivételes hatalmat mindig meghatározott helyzet előállta esetén lehetett alkalmazni,⁷⁶³ s a jogosítványok esetleges gyakorlása mindig ennek ellenőrzésével kezdődött. *Első lépés tehát az előfeltételek vizsgálata, ha ezek fennállnak, következik az előzetes jóváhagyás beszerzése, majd a rendelet kibocsátása, s végül az utólagos ellenőrzés*.

Az előfeltételek vizsgálatánál az első lényeges kérdés, hogy a kivételes hatalom körében az alkotmány *csak törvényektől eltérő rendeletek kibocsátására ad-e felhatalmazást, vagy olyan intézkedésekre is, amire egyébként – legalábbis egyszerű törvénnyel – a törvényhozásnak sincs jogosítványa*. Az első esetkörben egy szűkebb kivételes hatalomról van szó, az intézkedés tárgyában ugyanis nincs kivételes szabály, csak a döntéshozó államhatalmi szervben áll elő változás. A másik esetkörben viszont nemcsak a döntéshozó szerv változik meg, hanem a foganatosítható intézkedések köre is kiterjedtebbé válik.

130.§ A kivételes elnöki jogok bevezetése (1929-es alkotmánynovella).

Ausztriában – az 1929-es alkotmánynovellával történt bevezetése után –

762 A végrehajtó hatalom döntéseinek előzetes kontrollja a kivételes hatalom gyakorlásán kívül eső esetekben is fellelhető. Magyarországon például az első világháború után a hadüzenetet, a hadseregnek az ország területén kívüli alkalmazását, illetőleg a békekötés jogát meghagyták az államfőnél, de alkalmazását a nemzetgyűlés előzetes jóváhagyásához kötötték. Ez a kormányzó [1920. I. tc. 13.§ (5) bekezdés] és a köztársasági elnök [1946. I. tc. 11.§ (2) bekezdés] esetében is így volt.

763 A kivételes hatalom az általánostól eltérő hatalomgyakorlást tesz lehetővé, amelynek oka az általánostól eltérő kivételes helyzet. Ilyen hatalomgyakorlásra az államélet normális működése esetén nem kerülhet sor. Az előfeltételek meghatározása az, amelynek megléte esetén a kivételes helyzet előállt.

a kivételes hatalom gyakorlása két, együttesen fennálló előfeltételhez volt kötve. Az egyik „*a közérdeket nyilvánvalóan és később jóvá nem tehető módon fenyegető veszély*” fennállta, a másik pedig, hogy *a Nemzeti Tanács nem ülésezik* és megfelelő időn belül nem is hívható össze.⁷⁶⁴ Ez összehasonlítva a korbeli német alkotmánnyal egy szabatosan körbeírt és lehatárolt jogkör volt.⁷⁶⁵

Bár az első feltétel meglehetősen szubjektív, vajon mi az a fenyegető helyzet, amely jelentős és irreverzibilis veszélyt jelent. A Nemzeti Tanács ülésezése, vagy üléseinek szünetelése azonban már objektívabb feltétel, vitát legfeljebb az szülhet, hogy az esetleges összehíváshoz szükséges ideig halasztható-e a döntés vagy nem. A későbbiekben azonban látni fogjuk, hogy a többi ellenőrzési joggal együtt szemlélve, ebből jelentősebb vita nem alakulhatott ki.

Ezen túl feltétel volt még *a Szövetségi Kormány előterjesztése*,⁷⁶⁶ valamint az ellenjegyzéshez nem volt elegendő az általában megszokott egy miniszter, hanem *a Szövetségi Kormány minden tagjának ellen kellett jegyeznie*.⁷⁶⁷ A kormány sem tehetett azonban szabadon javaslatot, hanem egy parlamenti bizottság⁷⁶⁸ [ld. 92.§] előzetes egyetértése volt hozzá szükséges.⁷⁶⁹ Ez volt a parlamenti kontroll egyik legjelentősebb eleme, hiszen *előzetes ellenőrzést jelentett*. Vagyis az előfeltételek mellőzhetetlen meghatározása után az osztrák alkotmány az előzetes ellenőrzést is bevezetete. A bizottság egyrészt vizsgálhatta az előfeltételek meglétét, ha ez nem volt meg, akkor nyilvánvalóan megtagadta a jóváhagyást. De ezt akkor is

764 B-VG 1929. 18. cikkely (3) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 451.

765 Míg az osztrák alkotmány egyértelműen kimondta, hogy csak a Nemzeti Tanács működésének szünetelése alatt lehet kivételes rendeletet kibocsátani, addig az 1919-es német alkotmányban erre vonatkozó rendelkezés nem volt. A közjogi irodalom ennek kapcsán egyértelműen úgy foglalt állást, hogy ilyen köztetés nincs, a Birodalom Elnöke akkor is bocsáthatott ki kivételes rendeletet, ha a Birodalmi Gyűlés ülésezett. [ANSCHÜTZ (1933) i. m. 275.; POETZSCH-HEFTER (1930) i. m. 988.; HENSEL i. m. 1054., 1059.; SCHMITT (1931) i. m. 179.; GRAU (1932) i. m. 292.; SZABÓ (2000) i. m. 151.]

766 STIER-SOMLO i. m. 79–81.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 453.

767 WALTER (1972a) i. m. 453.

768 A Nemzeti Tanács Főbizottságának erre a célra egy állandó albizottságot kellett felállítania. [B-VG 1929. 18. cikkely (3) bekezdés; 55. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 137.; KELSEN (1930) i. m. 141.]

769 WALTER (1972a) i. m. 453.

megtehetette, ha az előfeltételek megvoltak, csak éppen a ténylegesen előterjesztett intézkedést nem tartotta szükségesnek vagy megfelelőnek.

Az illetékes parlamenti bizottság jóváhagyása után ki lehetett bocsátani a rendeletet, amelyet az utólagos kontroll követett. A Szövetségi Kormánynak a kibocsátást követően *a rendeletet haladéktalanul a Nemzeti Tanács elé kellett terjeszteni*, amely négy héten belül vagy elfogadott egy a rendeletnek megfelelő szövetségi törvényt, vagy szavazásra tűzte a hatályon kívül helyezését.⁷⁷⁰

További garanciákat jelentett még, hogy *az alkotmány meghatározott olyan törvényhozási tárgyköröket, amelyek a kivételes hatalom körében sem érinthetők* (tiltott tárgykörök).⁷⁷¹

A parlamenti kontroll folyamatos volt, hézagok támadhattak azonban a Nemzeti Tanács elnöki feloszlata esetén.⁷⁷² A Nemzeti Tanács kapcsán megtárgyaltuk, hogy önfeloszlata ugyan nem, de a Szövetségi Elnök általi feloszlata – az újjáválasztott parlament összeüléseiig – működését akadályozta. [Ld. 90.§] *A feloszlata azonban nem szüntette meg a kivételes rendeletek kontrollálására felállított parlamenti bizottság megbízását* (a Főbizottság állandó albizottsága).⁷⁷³ Ebben az esetben az egyetlen hézagot az utólagos kontroll jelentette, mivel a Nemzeti Tanács jogaira nem volt tételes rendelkezés, az elnöki feloszlata viszont mandátumát azonnali hatállyal megszüntette. Legfeljebb analógiát lehetett alkalmazni.⁷⁷⁴

A Szövetségi Elnök kivételes jogosítványainak összegzésként megállapítható, hogy *a szűkebb körbe tartozó kivételes hatalmat kapta meg*, az alkotmány ugyanis pontosan rögzítette a kivételes hatalom körében alkalmazható eszközöket. Igazából nem is kell többes számban beszélnünk, mert *egy eszköz volt, a törvényerővel bíró rendelet*. Kivételes helyzetben eljárhatott a Nemzeti Tanács hatáskörében, de ezen túli rendkívüli hatalomgyakorlásra nem kapott felhatalmazást.⁷⁷⁵ Ennek logikus követ-

770 B-VG 1929. 18. cikkely (3) bekezdés; Kelsen (1930) i. m. 142.

771 Ebbe a körbe tartoztak: a szövetség alkotmányerővel bíró szabályai [ld. 172–174.§§]; a szövetség, illetőleg a tagállamok, a kerületek és a községek tartós pénzügyi kötelezettségei, az állampolgárok pénzügyi kötelezettségei; a munkaügyi viszonyok; az egyesülési jog, illetőleg a bérlők jogai. [B-VG 1929. 18. cikkely (5) bekezdés]

772 STIER-SOMLO i. m. 82–83.

773 B-VG 1929. 55. cikkely (2) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 261.

774 Kelsen (1930) i. m. 142.; STIER-SOMLO i. m. 82–83.

775 Ez hasonlított az alkotmányos monarchiákban korábban meglévő rendeletalkotási joghoz. [STIER-SOMLO i. m. 76–77.]

kezménye, hogy ha a Nemzeti Tanács ülésezett, kivételes hatalmát nem gyakorolhatta. Ha a törvényhozó testület működik, akkor nem kell azt helyettesíteni.

Ezen túl döntései előzetes és utólagos parlamenti kontrollhoz is kötve voltak. Ez az erős kontroll az előfeltételek vizsgálata körüli vitákat is feloldotta. Vajon fennáll-e a szükséghelyzet, s ha igen, akkor megfelelő eszközöket alkalmaz-e az államfő. Erről nem csak a Szövetségi Elnök és az ellenjegyző miniszter döntött, hanem egy parlamenti bizottság is közreműködött benne, amelyben minden lényeges parlamenti erő képviselve volt. Ha ez is megalapozottnak látta a döntést, akkor később nem valószínű, hogy az intézkedés miatt éles viták alakultak volna ki a Nemzeti Tanácsban.

Zárszóként meg kell még említeni, hogy az államfő kivételes rendeleteket csak a szövetségi jog keretében alkothatott, *tagállami törvényeket nem érinthetett*.⁷⁷⁶ Ez teljesen érthető szabály, hiszen tagállami hatáskörben a Nemzeti Tanács sem járhatott el, így az ő döntését helyettesítő kivételes rendelet sem érinthetett ilyen tárgykört.

131.§ Párhuzamok és különbségek az osztrák és a német kivételes hatalom között. Korábban említettem, hogy az elnöki kivételes hatalom a Weimari Köztársaság alkotmányának egy igen kritikus pontja volt, s ha ennek általában erős hatása volt az 1929-es alkotmánynovellára, akkor a kettő összehasonlítása sem mellőzhető. A német elnöki kivételes hatalom az alkotmányban⁷⁷⁷ *két külön területre terjedt ki. Az első a tagállamokkal szembeni birodalmi végrehajtás volt*, mint láthattuk Ausztriában ez a jogintézmény, legalábbis ilyen formában, nem élt.⁷⁷⁸ [Ld. 75, 125. §§] Németországban az elnöki kivételes hatalom második elemét az *ún. diktátori hatalom alkotta*, amely a közrend és a közbiztonság megzavarása esetén hatalmazta fel a Birodalmi Elnököt kivételes intézkedésekre.⁷⁷⁹ Az osztrák elnöki kivételes hatalommal ezen utóbbit, a diktátori hatalmat lehet párhuzamba állítani.

Az első lényeges elem a kivételes hatalom gyakorlásának körében *alkalmazható eszközök meghatározása*. Említettem, hogy Ausztriában a

776 STIER-SOMLO i. m. 88.

777 WRV. 48. cikkely (1) és (2) bekezdés.

778 WEINSCHEL i. m. 282–286.; Kelsen (1927b) i. m. 175–177.

779 ANSCHÜTZ (1933) i. m. 269.; BILFINGER i. m. 145.; SZABÓ (2000) i. m. 135–136.

törvényerővel bíró rendelet volt az egyetlen eszköz.⁷⁸⁰ [Ld. 130.§] Németországban az alkotmány sokkal felületesebben szabályozta az elnöki kivételes hatalmat, például az alkalmazható eszközök körét sem definiálta. Ez a német alkotmányos gyakorlatban viszont azt jelentette, hogy *a Birodalom Elnöke széles mozgásteret kapott. A törvényerővel bíró rendelet itt is adott lehetőség volt,*⁷⁸¹ de emellett sor kerülhetett *az alapjogok felfüggesztésére,*⁷⁸² a végrehajtó hatalom átruházására,⁷⁸³ illetőleg rendkívüli bíróságok felállítására⁷⁸⁴ is. Mindemellett az alkotmány felhatalmazta a

780 STIER-SOMLO i. m. 76–77.

781 A Birodalmi Elnök rendeleti úton – az alkotmány kivételével – bármely törvényt jogosult volt módosítani, kiegészíteni. [ANSCHÜTZ (1933) i. m. 284.; SZABÓ (2000) i. m. 155–158.] Tekintettel arra, hogy az alkotmány az alkalmazható eszközöket tételesen nem rögzítette, ezeket a jogköröket a közjogi irodalom és a rá épülő alkotmányos gyakorlat határozta meg. Ennek megítélése a Weimari Köztársaság rövid tizennégy éve alatt is változott, a törvényerejű rendeletek alkalmazásának lehetősége a 30-as évek elején vált elfogadottá. Meg kell említeni, hogy a német közjogi irodalomban volt olyan álláspont is, különösen a kezdeti időszakban, amely szerint a törvényerővel bíró rendeletek kibocsátására az alkotmány nem ad általános felhatalmazást, de ezek kisebbségi vélemények maradtak. [GRAU (1922) i. m. 103.; NAWIASKY (1925) i. m. 44–45.] Tételes felhatalmazás nélkül az alkotmány nyilvánvalóan tételes korlátokat sem állapított meg, így Németországban, az osztrák alkotmányban szereplő [B-VG 1929. 18. cikkely (5) bekezdés; ld. 131.§], a kivételes hatalomtól védett törvényhozási tárgyak sem voltak.

782 Az alapjogok felfüggesztésének lehetőségét az alkotmány tételesen rögzítette, azt is pontosan felsorolta, hogy mely alapjogok korlátozhatóak. [WRV 48. cikkely (2) bekezdés; SZABÓ (2000) i. m. 158–160.]

783 A végrehajtó hatalom átruházása azt jelentette, hogy a Birodalmi Elnök jogosult volt egyes végrehajtási jogosítványok gyakorlását az általános szabályoktól eltérően, más személyekre átruházni. Az átruházás lényegében a végrehajtó hatalom koncentrációját jelentette, amelynek első fázisa a birodalmi végrehajtó hatalom összevonása volt. Például a belügyi és a hadügyi tárca vezetésével az elnök egy személyt bízott meg. A következő lépés a tagállami és a birodalmi végrehajtó hatalom összevonása, amikor a birodalmi miniszterek tagállami végrehajtási jogosítványokat is megkaptak. A harmadik és végső lehetőség a katonai és civil közigazgatás összevonása, amikor katonák vesznek át polgári közigazgatási funkciókat, mind tagállami, mind birodalmi szinten. [ANSCHÜTZ (1933) i. m. 277., 290.; GRAU (1932) i. m. 275.; POETZSCH-HEFFTER (1925) i. m. 99.; POETZSCH-HEFFTER (1928) i. m. 237.; LOEWENSTEIN i. m. 148–150.; SZABÓ (2000) i. m. 161–165.] A végrehajtó hatalom átruházása kapcsán is meg kell említeni, hogy az államfő nemcsak a Birodalmi Gyűlés hatáskörében járhatott el ideiglenes jelleggel, hanem a parlament hatáskörén túli jogosítványokat is gyakorolhatott.

784 A Weimari Alkotmány a bírósági szervezet kapcsán több fontos garanciát tar-

Birodalom Elnökét arra is, hogy szükség esetén intézkedéseinek kikényszerítésére *a fegyveres erőket is igénybe vegye*. Eltérvően tehát az osztrák Szövetségi Elnöktől, nemcsak arra terjedtek ki a jogkörei, hogy ideiglenesen a Birodalmi Gyűlés hatáskörében eljárjon, hanem *a kivételes hatalom körében a parlamenti hatáskörön túli jogokat is gyakorolhatott*.⁷⁸⁵ Az osztrák oldalon viszont láthattuk, hogy még a törvényhozási hatáskörben sem járhatott el korlátlanul, mert az alkotmány a felhatalmazás mellett egy elég hosszú tilalmi listát is meghatározott.⁷⁸⁶ [Ld. 130.§] Ezen túl *Németországban az elnöki kivételes hatalom tagállami hatásköröket is érinthetett*,⁷⁸⁷ Ausztriában viszont nem.⁷⁸⁸ [Ld. 130.§]

Újabb különbséget fedezhetünk fel a parlamenti ellenőrzés körében is. Németországban is kiépítettek egy a végrehajtó hatalom ellenőrzésére vonatkozó általános szabályoknál fokozottabb ellenőrzési rendszert,⁷⁸⁹

talmazott. A különbíráóságokról, amellyel meghatározott személyeket (pl. fiatalok), vagy meghatározott jogterületeket (munkaügy, közigazgatási ügy stb.) kiemeltek a rendes igazságszolgáltatás köréből, nem tartalmazott rendelkezést. Ezért a közjogi irodalomban általánosan elfogadott vélemény volt, hogy különbíráóságok – egyszerű birodalmi törvénnyel – minden korlátozás nélkül felállíthatók. [ANSCHÜTZ (1933) i. m. 481.; THOMA (1930b) i. m. 183.; KERN i. m. 355.; KAUFMANN i. m. 212.] Ezzel a bírósági formával azonban a kivételes hatalmat nem lehet gyakorolni. Ehhez rendkívüli bíróságok felállítása volt szükséges, amelyet viszont az alkotmány általában tiltott, s amelytől egyedül az elnöki kivételes hatalom gyakorlása körében engedett eltérést. [WRV 105. cikkely; SZABÓ (2000) i. m. 168–169.] Ennek kapcsán újra hangsúlyozni kell, hogy a Birodalmi Elnök a kivételes hatalom körében egy olyan jogosítványt gyakorolhatott, amely a Birodalmi Gyűlésnek sem állt jogában. Tehát ismét nem arról volt szó, hogy kivételes helyzetben eljárhatott a törvényhozás hatáskörében, hanem annak hatáskörén is túl eső jogosítványokat gyakorolhatott, hiszen a Birodalmi Gyűlés csak különbíráóságokat állíthatott fel, rendkívülieket nem.

785 Mint az előbb említettem rendkívüli bíróságok felállítására, a végrehajtó hatalom átruházására, vagy a hadsereg belbiztonsági feladatokra történő alkalmazására a Birodalmi Gyűlés nem volt jogosult.

786 B-VG 1929. 18. cikkely (3) bekezdés; Ebbe a körbe tartoztak: a szövetség alkotmányerővel bíró szabályai [ld. 172–174.§§]; a szövetség, illetőleg a tagállamok, a kerületek és a községek tartós pénzügyi kötelezettségei, az állampolgárok pénzügyi kötelezettségei; a munkaügyi viszonyok; az egyesülési jog, illetőleg a bérlők jogai. [B-VG 1929. 18. cikkely (5) bekezdés]

787 ANSCHÜTZ (1933) i. m. 191.; GARU i. m. I. 275.; LOEWENSTEIN i. m. 140–150.; POETZSCH-HEFFTER (1928) i. m. 237.; SZABÓ (2000) i. m. 161–163.

788 STIER-SOMLO i. m. 88.

789 Az ellenjegyző birodalmi miniszterrel, illetőleg a Birodalmi Elnökkel szemben érvényesíthető felelősségen túl (a végrehajtó hatalom ellenőrzésének álta-

de ez mind *csak utólagos ellenőrzés volt*. Az osztrákhhoz hasonló, egy parlamenti bizottság általi előzetes jóváhagyás nem létezett. Mindez a kivételes hatalom alkalmazásához szükséges előfeltételek vizsgálatát is eltérő fényben tárja elénk. *Ha nincs előzetes kontroll, akkor a feltételek meglétéről egyedül az államfő dönt.*

Az igazsághoz azonban hozzátartozik, hogy az elnöki kivételes hatalom felett a Birodalmi Gyűlés Németországban is könnyen kiterjeszthette ellenőrzési jogait. Ahhoz nem kellett alkotmánymódosítás, egyszerű birodalmi törvénnyel bármilyen korlátozást, akár előzetes parlamenti jóváhagyást is bevezethetett.⁷⁹⁰ Ezzel a jogával azonban a parlament nem élt, úgy látta helyesnek, ha a Birodalmi Elnök a kivételes hatalmat kiterjedt módon alkalmazhatja. Így az összehasonlítás tárgyául is ez a széles jogkör szolgálhatott.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy *bár a Weimari Alkotmány hatása erős volt az 1929-es osztrák alkotmánynovellára, ez a kivételes hatalom kapcsán nem valósult meg*. A két kivételes hatalom között ugyanis *számottevő tartalmi különbség volt*. Az eredeti tervek szerint a némethez hasonló jogosítványokat kapott volna az osztrák Szövetségi Elnök is, de a törvényhozáson csak egy lényegesen erősebben körbezárt, erősebb parlamenti kontroll alá helyezett javaslat tudott átmenni.

132.§ A Szövetségi Haderő feletti főparancsnokság (1929-es alkotmánynovella). Korábban megtárgyaltuk, hogy *az 1929-es alkotmánynovella előtt a hadsereg irányítása a Nemzeti Tanács hatáskörébe tartozott*, amelyet bizonyos keretek között a Szövetségi Kormányra, valamint az illetékes miniszterre ruházhatott.⁷⁹¹ [Ld. 94.§]

lános szabályai), a Birodalmi Gyűlés kívánságára bármely kivételes rendeletet hatályon kívül kellett helyezni, meghatározott esetekben a Német Birodalom Állambíráóságának döntését lehetett kérni, illetőleg birodalmi törvénnyel a kivételes rendeleteket módosítani lehetett. [SZABÓ (2000) i. m. 180–185.]

790 A Weimari Alkotmány 48. cikkelyének utolsó, (5) bekezdése szerint az elnöki kivételes hatalom gyakorlásának részletes szabályait külön birodalmi törvény állapította meg. A szakirodalomban az a többségi vélemény alakult ki, hogy a kivételes hatalmat a végrehajtási törvény kibocsátása előtt is lehet alkalmazni. Addig az alkalmazott eszközök és annak módja a Birodalmi Elnök szabad mérlegelésére vannak bízva, azonban egyszerű törvénnyel ez bármilyen mértékben beszűkíthető. [ANSCHÜTZ (1925) i. m. 10–11.; SZABÓ (2000) i. m. 193–197.] Mint már említettem viszont, ilyen törvényt Birodalmi Gyűlés nem bocsátott ki.

791 B-VG 1920. 80. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 629–630.

Az 1929-es alkotmánynovella a Nemzeti Tanács jogköreit megszüntette, s a hadsereg feletti főparancsnokságot *a Szövetségi Elnök hatáskörébe utalta*.⁷⁹² Ez nem mondható speciális megoldásnak, mivel a környező államok nagy részében az államfő volt a fegyveres erők főparancsnoka.⁷⁹³ Az alkotmánynovella azonban e jog megjelölése mellett más rendelkezéseket is tartalmazott, beszélt a haderő feletti rendelkezésről (Verfügung) és parancsnoki hatalomról (Befehlsgewalt), amelyet az illetékes szövetségi miniszterhez utalt.⁷⁹⁴ A három fogalmat így el kell különíteni és meg kell állapítani, hogy melyik hatáskör milyen jogosítványokat tartalmazott.⁷⁹⁵ Pontos alkotmányi támasz nélkül azonban ez a probléma teljes bizonyossággal nem oldható meg, így eleve abból kell kiindulnunk, hogy az adott válaszokban bizonyos hézagok lehetnek.⁷⁹⁶ Azt azonban megállapíthatjuk, hogy *a főparancsnoki jog* – ellentétben Németországgal,⁷⁹⁷ vagy Magyarországgal⁷⁹⁸ – *nem jelentett hadúri jogot*. A Szövetségi Haderő tagjaihoz intézett közvetlen utasítások az illetékes miniszterhez utalt parancsnoki hatalom körébe tartoztak,⁷⁹⁹ mert ez az a fogalom a három közül, amelynek a tartalma a legpontosabban megállapítható.⁸⁰⁰

133.§ A Szövetségi Elnök egyéb jogkörei. A Szövetségi Elnöknek több olyan hatásköre volt, amelyek az államszervezet más elemeinek működéséhez kapcsolódtak, s amelyeket így részletesen ott érdemes megtárgyalni. Ilyenek voltak például a törvényhozás körében a Nemzeti Tanács alakuló

792 B-VG 1929. 80. cikkely (1) bekezdés; MEZEY–SZENTE i. m. 404.; MERKL (1934) i. m. 172.; ÖHLINGER i. m. 233.; WALTER–MAYER i. m. 281.; WALTER (1972a) i. m. 519.; ADAMOVICH (1932) i. m. 186.; ZELLER (2007) i. m. 152.

793 Németországban: WRV 47. cikkely; Magyarországon: 1920:I. tc. (6) bekezdés, 1921:XLIX.tc. 4.§ (1) bekezdés; Lengyelország 1921. 46. cikkely (1) bekezdés.

794 B-VG 1929. 80. cikkely (2)–(3) bekezdés.

795 KELSEN (1930) i. m. 147.

796 WALTER (1972a) i. m. 520.

797 Németországban a Birodalmi Elnök a szó katonai értelmében a parancsnoki hatalom legfőbb birtokosa volt. Az államfő szervezetileg a Birodalmi Véderő részét képezte, mint annak legmagasabb beosztású tagja. [HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 610.; SZABÓ (2000) i. m. 124–125.]

798 Magyarországon a kormányzó átvette a királyi jogosítványokat. A m. kir. honvédségről szóló 1921:XLIX.tc. 4.§ (1) bekezdés által tartalmazott vezérlet és vezénylet joga hadúri jogokat foglalt magába.

799 ÖHLINGER i. m. 233.

800 KELSEN (1930) i. m. 147.

ülésének összehívása⁸⁰¹ [ld. 86.§], a szövetségi törvények hitelesítése⁸⁰² [ld. 189.§], majd 1929-től a Nemzeti Tanács feloszlata.⁸⁰³ [Ld. 90.§]

134.§ A Szövetségi Kormány előterjesztési joga. A Szövetségi Elnök döntéseit nem önállóan hozta. Azok egyrészt miniszteri ellenjegyzéshez voltak kötve⁸⁰⁴ [ld. 141.§], amely az elnök és a miniszter közötti konszenzuskényszert szült. Amennyiben viszont az államfői döntések *csak miniszteri ellenjegyzéshez vannak kötve, akkor a döntés előkészítése az elnök, illetőleg az elnöki adminisztráció feladata.*⁸⁰⁵ Például egy kinevezésnél a lehetséges személyi alternatívákat itt tekintik át, s aztán az illetékes miniszterrel arról egyeztetnek, hogy melyik kinevezését hajlandó ellenjegyezni. Ha azonban a miniszternek az elnök által felvetett személyek egyike sem felel meg, ő maga – legalábbis hivatalosan – nem tud senkit javaslatba hozni. Ha egyiket sem hajlandó ellenjegyezni, akkor az egyeztetés tovább folyik.

Az osztrák alkotmány által meghonosított rendszerben azonban a Szövetségi Kormányt, vagy az általa meghatalmazott minisztert *nem csak ellenjegyzési, hanem javaslattételi jog is megillette.*⁸⁰⁶ Így a döntés előkészítést nem az elnök, hanem a Szövetségi Kormány, vagy az általa megbízott miniszter végezte. Az elnök az előterjesztésen nem változtathatott, azt vagy elfogadta, vagy visszautasította.⁸⁰⁷ Az egy további kérdés, hogy az államfő visszautasítási joga teljesen szabad-e, vagy az előterjesztési jog többletbefolyást biztosít a Szövetségi Kormány részére. Amennyiben az államfő az előterjesztéseket teljesen szabadon visszautasíthatja, akkor ez jelentősebb változást nem hozna az előbb említett, előterjesztés nélküli

801 ADAMOVICH (1927) i. m. 143.

802 ADAMOVICH (1927) i. m. 263.

803 MERKL (1934) i. m. 165.; WALTER (1972a) i. m. 261.

804 B-VG 1920. 67. cikkely (2) bekezdés; Kelsen (1922b) i. m. 252.; WITTMAYER (1923) i. m. 15.

805 Ezt a rendszert követte például a korabeli német alkotmány. A birodalmi köztisztviselőket és a hadsereg tisztjeit a Birodalom Elnöke nevezte ki és mentette fel [WRV 46. cikkely]. Ehhez miniszteri előterjesztés nem tartozott, csak az elnök által kiválasztott személyt kellett az illetékes miniszternek az ellenjegyzésével megerősítenie. Így az elnök és az illetékes miniszter konszenzusán nyugodott a kinevezés. [POHL (1930b) i. m. 494.; ANSCHÜTZ (1933) i. m. 266.; SZABÓ (2000) i. m. 132–133.]

806 B-VG 1920. 67. cikkely (1) bekezdés; WELAN i. m. 487.; Kelsen (1922b) i. m. 252.

807 ADAMOVICH (1927) i. m. 195.

rendszerhez képest. Ugyanúgy az elnök és a kormány (ellenjegyző miniszter) konszenzusa esetén születhet csak döntés. *Nyilvánvaló azonban, hogy a két rendszernek nem lehet azonos kimenete, a kormány előterjesztés bizonyos mértékben köti a Szövetségi Elnököt, s azt elsősorban csak alkotmányosságai aggályok esetén utasíthatja vissza.*

Az előterjesztési jog által biztosított befolyás elemzésénél nem mellőzhető az államfő és a kormány alkotmányos viszonyának vizsgálata. Nemsokára szó lesz róla, hogy a korabeli Európában voltak olyan alkotmányos rendszerek, ahol a kormánynak az államfő és a népképviselői kamara bizalmát egyaránt bírnia kellett, s voltak olyanok, ahol csak a népképviselői kamara bizalmától függött. [Ld. 136.§] Ausztria – az 1929-es alkotmánynovelláig – a második csoportba tartozott. Az előterjesztési jog így jelentősebb befolyást biztosított. Ha a kormánynak az elnök bizalmát is bírnia kell, akkor is kötöttséget jelent az előterjesztés, de informálisan nagyobb az elnök befolyása.

135.§ Az előterjesztési jog változása az 1929-es alkotmánynovella után.

Az 1929-es alkotmánynovella *némileg oldotta a Szövetségi Kormány szigorúan kötött előterjesztési jogát.* Ennek további szélesítésére azonban egyszerű törvénnyel továbbra sem nyílt lehetőség, azt vagy magában az alkotmányban, vagy alkotmányerejű törvényben [ld. 193.§] kellett rögzíteni.⁸⁰⁸ Az 1929-es novella kivette az előterjesztés köréből a Szövetségi Kancellár kinevezését, valamint a Szövetségi Kancellár, vagy a teljes Szövetségi Kormány felmentését.⁸⁰⁹ A kormányalakítás szabályainak nemsokára tárgyalt változása miatt azonban ez szükségszerű rendelkezés volt, hiszen a kormány felmentését nem lehet a saját előterjesztéséhez kötni.

Az 1929-es alkotmánynovella változást hozott abban is, hogy a Szövetségi Kormányon kívüli szervek is kaptak előterjesztési jogot. Így például az Alkotmánybíróság tagjainak egy részét az államfő a Nemzeti Tanács, illetőleg a Szövetségi Tanács javaslatára nevezte ki.⁸¹⁰ [Ld. 161.§]

136.§ A kormányalakítás 1920 és 1929 között. A kormányalakítás lehetséges konstrukcióit áttekintve két alternatíva merül fel. *Egyes alkotmányos rendszerekben a kormánynak az államfő és a népképviselői ka-*

808 ADAMOVICH (1932) i. m. 187.

809 Uo.

810 Uo.

mara bizalmát egyaránt bírnia kell, míg a másik konstrukció szerint csak a népképviselői kamara bír rá befolyással. Ausztriában – az 1920 és 1929 közötti időszakban – az utóbbi megoldást alkalmazták, a Szövetségi Kormány megalakítása kizárólag a Nemzeti Tanács kompetenciájába tartozott.⁸¹¹ A miniszterek személyére a Nemzeti Tanács Főbizottsága [ld. 92.§] tett javaslatot, majd ennek alapján a tanács plenáris ülése választotta meg őket.⁸¹² A választásnál a Nemzeti Tanácsra az általános határozatképességi előírás vonatkozott,⁸¹³ vagyis a képviselők egyharmadának jelenlétében már meg lehetett a kormányt választani.⁸¹⁴

Külön ki kell emelni, hogy a Szövetségi Kancellárnak a miniszterek kiválasztására nem volt közvetlen befolyása, ez pedig ritka megoldás. Az általában megszokott szabályok szerint először a kormányfőt helyezik hivatalba, s a minisztereket az ő javaslatára választják, vagy nevezik ki. Amennyiben a Szövetségi Kancellárnak nincs befolyása a kormány személyi összetételére, a miniszterek működéséért közvetlen felelősséggel sem tartozhat. A korabeli alkotmányokat elemezve ez egy ritkának számító alkotmányjogi konstrukció volt.⁸¹⁵

137.§ A kormányalakítás szabályai az 1929-es alkotmánynovella után alapvetően megváltoztak. Míg a Szövetségi Kormány 1929 előtt kizárólag a népképviselői kamarától (Nemzeti Tanács) függött, addig az alkotmánynovella után kettős függésbe került. A népképviselői kamarán kívül

811 B-VG 1920. 70. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 198–199.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 99.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.

812 B-VG 1920. 70. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 198–199.

813 B-VG 1920. 31. cikkely.

814 Ez lehetőséget adott kisebbségi kormány alakítására. Ha voltak olyan politikai erők, amelyek nem léptek be a koalícióba, de kívülről támogatták a kormányt, a szavazástól történő távolmaradásukkal lehetővé teheték kisebbségi kormány megalakítását.

815 A tárgyalt korszakban a gyakoribb konstrukció a kormány kettős függése volt. A kormányfőt a köztársasági elnök nevezte ki, majd annak javaslatára a minisztereket is. A kormányt, vagy annak egyes tagjait hivatalukból a köztársasági elnök, illetve a törvényhozás egyaránt elmozdíthatta. Ezt a megoldást találhatjuk a korabeli német [WRV 53–54. cikkely; ANSCHÜTZ (1933) i. m. 313., THOMA (1930a) i. m. 505.; SZABÓ (2000) i. m. 118–119.], csehszlovák [Csehszlovákia 1920. 70.§, 75.§], illetve lengyel [Lengyelország 1921. 45. cikkely (1) bekezdés; 58. cikkely; SCHÄTZEL i. m. 295–296.] alkotmányban, de éppen hazánkat is felhozhatnánk példaként. [1848:III. tc. 3.§; 11.§]

*a Szövetségi Elnök bizalmát is bírnia kellett.*⁸¹⁶ Az 1929-es alkotmánynovellának jellemzője volt az államfői hatalom megerősítése,⁸¹⁷ amelynek egyik lényeges pontja volt a Szövetségi Kormány feletti részbeni ellenőrzés megszerzése.

A Szövetségi Kancellárt – és javaslatára – a szövetségi minisztereket a Szövetségi Elnök nevezte ki és mentette fel, ráadásul a kancellár vagy az egész kormány együttes felmentéséhez nemhogy előterjesztésre, de ellenjegyzésre sem volt szükség.⁸¹⁸ Erre is mondhatnánk, hogy a weimari Németországból átvett modell, hiszen a kormányalakítás szabályai ott is ezek voltak.⁸¹⁹ Az igazság viszont az, hogy *a környező államokban szinte mindenhol ezt a kormányalakítási modellt alkalmazták,*⁸²⁰ s a 20-as évek Európájában éppen az volt a ritka megoldás, ami Ausztriában 1929-ig hatályban volt.

A kormány kettős függése abból eredt, hogy az alsóház (Nemzeti Tanács) a bizalmat továbbra is megvonhatta tőle, vagyis a minisztereket bármikor indoklás nélkül elmozdíthatta hivatalukból.⁸²¹ [Ld. 141.§] A

816 MERKL (1934) i. m. 173.

817 MERKL (1934) i. m. 163.; BRAUNEDER (2001b) i. m. 235.

818 B-VG 1929. 70. cikkely (1) bekezdés; Kelsen (1930) i. m. 146.; ADAMOVICH (1932) i. m. 191. Az ellenjegyzés nélküli felmentés lehetősége ritkának számító rendelkezés volt. Ugyanakkor számottevően nem növelte a Szövetségi Elnök mozgásterét, hiszen más államokban, ahol ehhez ellenjegyzés szükséges, azt a helyére kinevezendő új kormányfő szokta megadni. Nem valószínű, hogy a hivatalba lépő miniszterelnök megtagadná az ellenjegyzést, hiszen ezzel saját kinevezését akasztaná meg.

819 Németországban a Birodalmi Kancellárt, s javaslatára a birodalmi minisztereket a Birodalom Elnöke nevezte ki és mentette fel. [WRV 53. cikkely; ANSCHÜTZ (1933) i. m. 313.; POHL (1930b) i. m. 487–488.; THOMA (1930a) i. m. 505.; SZABÓ (2002) i. m. 193.]

820 Magyarországon a miniszterelnök szintén az államfőtől nyerte a megbízatását [1848:III. tc. 11–12.§, 1867:VIII.tc. 1.§], s ez még a köztársaság 1946-os kikiáltása után is így maradt. [1946:I.tc. 13.§ (2) bekezdés]. Bár az 1848-as szabályozás csak kinevezésről szólt, ez egyértelműen magába foglalta a felmentés lehetőségét is, vagyis a király (kormányzó) elmozdíthatta hivatalából a miniszterelnököt, sőt az egész kormányt. Az 1946:I. tc. már korrekten fogalmazott: a miniszterelnök kinevezésének és felmentésének lehetőségét is rögzítette. Hasonló volt a helyzet Csehszlovákiában [Csehszlovákia 1920. 70. § (1) bekezdés], illetőleg Lengyelországban is [Lengyelország 1921. 45. cikkely (1) bekezdés]. Mindkét alkotmány szerint a miniszterelnököt, s annak javaslatára a minisztereket is a köztársasági elnök nevezte ki és mentette fel.

821 B-VG 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; Kelsen (1922b) i. m. 254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 200–201.

Szövetségi Elnök a kormány kinevezésekor formálisan nem volt kötve a parlamenti erőviszonyokhoz, vagyis ha a parlamenti erőkkal történő konzultáció nélkül foganatosította a kinevezést, azzal nem követett el alkotmányértést.⁸²² Ez az ún. *negatív parlamentarizmus*, amikor a kormány hivatalba lépéséhez nem szükséges a népképviselői kamara előzetes megerősítése. Amennyiben a Nemzeti Tanács nem értett egyet a Szövetségi Kormány összetételével, hivatalba lépése után terjeszthetett elő bizalmatlansági indítványt.⁸²³ 1929 előtt a parlament általi választás⁸²⁴ azt jelentette [ld. 136.§], hogy a Szövetségi Kormány csak a törvényhozás bizalmának kinyilvánítása után léphetett hivatalba.

Ugyanakkor, ha a Szövetségi Kormány mögött nem állt kellő többség, az nem tudott működni, hiszen a Nemzeti Tanács azonnal elmozdította hivatalából. Ekkor a Szövetségi Elnök egy dolgot tehetett, feloszlatta a törvényhozást és új választásokat írt ki.⁸²⁵ Amennyiben így kellő többség képződött a kormány mögött, akkor hivatalában maradhatott, ha nem, mindenképpen távoznia kellett, mert a Szövetségi Elnök emiatt újból nem oszlatotta fel a Nemzeti Tanácsot. Mint láthattuk, azonos okból erre csak egy alkalommal kerülhetett sor.⁸²⁶ [Ld. 90.§]

138.§ A Szövetségi Kormány működési modellje. A tárgyalt korszakban a kormány működésének három eltérő modelljét különítették el.⁸²⁷ A *monokratikus rendszerben* a kormányfő volt a meghatározó szerep. A rezortok vezetői csak segítőként szolgáltak, a tényleges döntések meghozatalában szerepük másodlagos volt. Ebben a szisztémában működött – 1867 és 1918 között – a császári Németország kormánya,⁸²⁸ de ehhez közelít a jelenleg hatályos bonni alaptörvény is, amelyet a szakirodalom is kancellári rendszernek nevez.⁸²⁹ A *kollegiális struktúrában* a tárcák vezetőinek szerepe hasonló, de a lényegi döntéseket nem a kormányfő,

822 WALTER (1972a) i. m. 448.

823 SZENTE i. m. 330.

824 B-VG 1920. 70. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 99.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.; ADAMOVICH (1927) i. m. 198–199.

825 ADAMOVICH (1932) i. m. 191.

826 B-VG 1929. 29. cikkely (1) bekezdés; WALTER i. m. (1972a) i. m. 261.; ZELLER (2007) i. m. 151.

827 ANSCHÜTZ (1933) i. m. 311–312.

828 MEYER–ANSCHÜTZ i. m. 532.

829 SZENTE i. m. 602–605.

hanem a miniszterek testülete (minisztertanács) hozza meg. A kormányfő itt csak adminisztratív feladatokat lát el. *A szaktárcák önállóságára épülő harmadik modellben* mind a kormányfő, mind a miniszterek testülete háttérbe szorul. A miniszterek önállóan döntenek, s ezért önállóan viselik a felelősséget.⁸³⁰

Bár az egyes alkotmányok általában a különböző rendszerek ötvözetét alkalmazzák,⁸³¹ az 1920-as osztrák alkotmány elég tisztán a harmadiként említett, a szaktárcák önállóságán alapuló rendszert alkalmazta. A döntéseket ugyanis főszabályként a miniszterek önállóan hozták, a kollegiális rendszer irányába mutató testületi döntés csak azokban az ügyekben volt, amelyeket az alkotmány vagy törvények nevesítve a Szövetségi Kormány hatáskörébe utaltak.⁸³² Ez kivételes helyzetekben fordult elő, például a genfi egyezmény kapcsán találkoztunk vele.⁸³³ [Ld. 41.§]

Így tehát Ausztriában a *Szövetségi Kormány működésére nagyrészt a szaktárcák önállóságán nyugvó rendszer volt jellemző, enyhén a kollegiális rendszerrel ötvözve*.

A monokratikus rendszerre utaló jegyek – legalábbis 1929-ig – azonban teljesen hiányoztak. Ez két módon is megjelenhetett volna. Egyrésztől nevesítve meghatározott döntéseket a kormányfőhöz sorolnak. Ennél egy gyakrabban alkalmazott közvetett befolyást jelent, ha ugyan a miniszterek, vagy a miniszterek testülete formailag szabadon dönt, de a miniszterek kiválasztására a kormányfőnek befolyása van. Láthattuk azonban, hogy Ausztria 1920-as alkotmánya szerint a Szövetségi Kancellárnak semmilyen szerepe sem volt a miniszterek kiválasztásában.⁸³⁴

830 Ezt a rendszert követte Németországban az 1849-es Frankfurter Alkotmány. A minisztereket nem is szervezte testületbe, s a kormányfő tisztsége sem létezett. [SZABÓ (2002) i. m. 83–84.]

831 SZABÓ (2000) i. m. 118.

832 ADAMOVICH (1927) i. m. 198. A korabeli Csehszlovákiában is hasonló rendszert alkalmaztak, főszabályként a miniszterek önállóan döntöttek, s az alkotmányban, vagy törvényben tételesen meghatározott ügyekben döntött a kormány, mint testület. [ADAMOVICH (1929) i. m. 142.]

833 Bundesverfassungsgesetz vom 26. November 1922 über die Ausübung der außerordentlichen Vollmachten, die der Bundesregierung gemäß dem Genfer Protokolle Nr. III. vom 4. Oktober 1922. eingeräumt werden.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.; LEHNER i. m. 283.; Kelsen (1970) i. m. 226.

834 A korabeli csehszlovák alkotmány hasonlósága ebben a ritkának mondható kivételen is felfedezhető. Bár itt nem a törvényhozás választotta a kormány tagjait, hanem a köztársasági elnök nevezte ki, de a kormányfőnek ugyanúgy nem volt rá javaslatvételi joga [Csehszlovákia 1920. 70.§]. A köztársasági elnök nem csak

[Ld. 136.§] Az 1929-es alkotmánynovella viszont változást hozott, hiszen a minisztereket az államfő a Szövetségi Kancellár javaslatára nevezte ki és mentette fel. Ezzel *bizonyos monokratikus elem is megjelent* az osztrák Szövetségi Kormány működésében.⁸³⁵

A ma hatályos német alaptörvényben a Szövetségi Kancellár jogállásának stabilitása erősíti a monokratikus rendszert. Az osztrák Szövetségi Kancellárt az elnök és a népképviselői kamara is elmozdíthatja. A mai német kormányfőt azonban csak az utóbbi és csak akkor, ha egyben az utódját is megválasztja (konstruktív bizalmatlansági indítvány).⁸³⁶ Ezt a kormányfő „közjogi bebetonozásaként” is emlegetik.⁸³⁷ A német Szövetségi Kancellár szerepe így a kormányalakításban is megnő, és a miniszterek működésére gyakorolt befolyása is nagyobb lesz.⁸³⁸

139.§ A Szövetségi Kormány szervezeti felépítése. A kormány szervezeti felépítését rögzítheti külön törvény,⁸³⁹ de az is lehet, hogy sem az alkotmány, sem törvény nem határozza meg a minisztériumok felállításának és megszüntetésének szabályait. Ebben az esetben a végrehajtó hatalom maga szokta ezt megállapítani.⁸⁴⁰ Ausztriában – bár az alkotmány előírta, hogy a kérdést törvénnyel kell szabályozni⁸⁴¹ – *ilyen törvényt nem alkottak*. Így az egyik fontos befolyásoló tényező a Nemzeti Tanácsnak a kormány-

a személyek kiválasztásában, de az egyes reszortok szétosztásában is előterjesztés nélkül döntött. [Csehszlovákia 1920. 72.§] Így a miniszterek kiválasztása a köztársasági elnökön múlt, azzal az eltéréssel, hogy a miniszteri felelősség miatt [ld. 141.§] a képviselőházi erőviszonyokra tekintettel kellett lennie.

835 Az 1929-es alkotmánynovella után az osztrák Szövetségi Kormány hasonló jogállást nyert, mint a Weimari Köztársaság Birodalmi Kormánya, amelyet a német szakirodalom a három rendszer ötvöződésének tekintett. [ANSCHÜTZ (1933) i. m. 312.]

836 SZENTE i. m. 603.

837 SZENTE i. m. 603–604.

838 SZENTE i. m. 604.

839 Hazánk ezt a rendszert követi. Már az első magyar minisztérium 1848-as felállításakor törvényben rögzítették annak szervezeti felépítését [1848:III. tc. 14.§], így amikor ezen később változtattak, az mindig törvénymódosítással történt, s történik napjainkban is.

840 A korabeli Németországban – folytatva az 1918 előtti gyakorlatot – az államfő (Birodalmi Elnök) rendelettel állíthatott fel, illetőleg szüntethetett meg birodalmi minisztériumokat. [MEYER–ANSCHÜTZ i. m. 705–706.; ANSCHÜTZ (1933) i. m. 317–318.; SZABÓ (2000) i. m. 117.]

841 B-VG 1920. 77. cikkely (2) bekezdés.

alakítás folyamán [ld. 136.§] kialakított álláspontja volt, mivel a Szövetségi Kormány tagjainak megválasztása nyilvánvalóan kihatással volt annak szervezeti felépítésére is.⁸⁴² *1923-ban – törvényi felhatalmazás alapján – egy kormányrendelet állapította meg a minisztériumok felsorolását.*⁸⁴³ Ez azonban a Nemzeti Tanács kezét nem kötötte meg a kormányalakítás során, mert nem volt kizárt az, hogy a Szövetségi Kancellárt megbízzák egy minisztérium vezetésével⁸⁴⁴ is, illetőleg egy szövetségi miniszter több minisztériumot is vezethetett. Így a minisztériumok számánál kevesebb minisztert is választhatott a Nemzeti Tanács. Azonban ellentétes irányban is elmozdulhatott, ugyanis tárca nélküli miniszterek is lehettek,⁸⁴⁵ így a minisztériumok számánál több miniszter is választható volt.⁸⁴⁶ Ezen túl természetesen a saját felhatalmazása alapján kibocsátott törvényerővel bíró rendeleteket a Nemzeti Tanács szabadon módosíthatta, *így a kormányalakítás előtt a szervezeti felépítést is átalakíthatta.*

140.§ A Szövetségi Kormány tagjainak helyettesítése kapcsán el kell különítenünk a Szövetségi Kancellárra és az egyes miniszterekre vonatkozó szabályokat. A kormányalakításkor [ld. 136.§] *a Nemzeti Tanács egy alkancellárt is választott*, aki a Szövetségi Kancellár akadályoztatása esetén ellátta a kormányfői teendőket.⁸⁴⁷ A helyettesként történő eljáráshoz külön felhatalmazás nem kellett, s az átmeneti akadályoztatás esetére is szólt.⁸⁴⁸

A miniszterek helyettesítésének rendezése a Szövetségi Elnök hatáskörébe tartozott. Ők azonban állandó helyettessel nem rendelkeztek, akadályoztatásuk esetén az államfő egy másik minisztert, vagy magasabb beosztású köztisztviselőt bízott meg feladataik ellátásával. *Vagyis a helyettesítéssel olyan személy is megbízható volt, akit a Nemzeti Tanács nem választott a*

842 ADAMOVICH (1927) i. m. 198.

843 Verordnung der Bundesregierung vom 9. April 1923 über die Besorgung der Geschäfte der obersten Bundesverwaltung. [BGBl 199/1923] A jogalapot az első genfi egyezmény alapján kibocsátott felhatalmazási törvény adta. [Ld. 41.§]

844 Ez hazánkban sem volt példa nélküli, a miniszterelnök bármelyik tárca vezetését fenntarthatta magának. [1848:III. tc. 10.§]

845 B-VG 1920. 78. cikkely (1) bekezdés; KELSEN (1922b) i. m. 253–254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 198.

846 ADAMOVICH (1927) i. m. 198.

847 B-VG 1920. 69. cikkely (2) bekezdés.

848 ADAMOVICH (1927) i. m. 200.

Szövetségi Kormány tagjává. Ha ilyen külső személyt bízott meg az elnök a helyettesítéssel, rá is vonatkoztak a miniszteri felelősség szabályai.⁸⁴⁹

141.§ A miniszteri ellenjegyzés és a miniszteri felelősség. intézménye az alkotmányos monarchiák szülötte. A Szövetségi Elnök felelősségénél már említettük [119–120.§], hogy a végrehajtó hatalom ellenőrzöttsége a modern állam fontos alapelve. *A monarchiákban az államfő nem felelős, így mellőzhetetlen, hogy valamilyen felelős személy jóváhagyásához kössék az intézkedéseit.* Ezen okból állnak fel az egyes államokban a felelős minisztériumok. A köztársaságokban ennek fenntartása nem lenne feltétlenül szükséges, hiszen az államfő felelősségének mértéke az alkotmányozó hatalom szabad elhatározásán múlik. Ha azonban az államfő és a kormány elkülönítését fenntartjuk, a miniszteri ellenjegyzést azért kell megtartanunk, hogy a végrehajtó (közigazgatási) hatalom gyakorlása egységes legyen.⁸⁵⁰ Ha azonban mind az elnök, mind a miniszter felelőségre vonható, a következő kérdés az, hogy az ellenjegyzett intézkedésekért mindketten felelősek, vagy csak a miniszter.

A Szövetségi Elnök intézkedéseinek érvényességéhez a Szövetségi Kancellár, vagy az illetékes szövetségi miniszter ellenjegyzése volt szükséges.⁸⁵¹ Mivel a miniszter a politikai felelősség körében hivatalából indoklás nélkül elmozdítható volt⁸⁵² [ld. 141.§], így ezt bármely ellenjegyzett intézkedésért meg lehetett tenni. Mivel politikai felelősséggel – az 1929-es alkotmánynovelláig – csak a miniszter tartozott, ennek az elnökkel történő megosztása nem lehetséges, tehát *a politikai felelősséget kizárólag az ellenjegyző miniszter viselte.*

A felelősségnek részben vagy egészben az elnökre terhelése csak olyan esetekben volt elképzelhető, ahol az alkotmány lehetővé tette a Szövetségi

849 B-VG 1920. 73. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 200.

850 A most tárgyalt osztrák alkotmánnyal szinte párhuzamosan elfogadott német alkotmány vitájában ez a kérdés konkrétan is felmerült. Az világos volt, hogy a felelősség átvállalása miatt már nem feltétlenül szükséges az ellenjegyzés fenntartása, viszont ha a végrehajtó hatalmat megosztják az államfő és a kormány között, annak egységes gyakorlása érdekében nem mellőzhető. [SZABÓ (2000) i. m. 122.]

851 B-VG 1920. 67. cikkely (2) bekezdés; KELSEN (1922b) i. m. 252.; WITTMAYER i. m. (1923) i. m. 15.

852 B-VG 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; KELSEN (1922b) i. m. 254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 200–201.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 478.; MEZEY–SZENTE i. m. 403., ZELLER (2007) i. m. 153.

Elnök felelősségre vonását. Ez pedig az alkotmány megsértésének esete volt. [Ld. 119.§] Az alkotmány vonatkozó része azonban erre nem tartalmazott tételes rendelkezést. Csak az ellenjegyzési kötelezettséget mondta ki, a felelősségnek a miniszter által való átvállalásáról nem szólt. Az osztrák szakirodalom azonban azt álláspontot képviselte, hogy a miniszter az ellenjegyzéssel a felelősséget átvállalta,⁸⁵³ annak ellenére, hogy az alkotmány ezt tételesen nem mondta ki. A kérdés egyébként azért merül fel, mert más államok alkotmányai rendelkeznek erről az esetről.⁸⁵⁴

Az államműködés és ezen belül a közigazgatás átalakítása kapcsán az egyik leglényegesebb kérdés volt a miniszteri felelősség kiterjesztése.⁸⁵⁵ 1918 előtt ugyanis ún. politikai felelősség nem létezett. *A miniszteri felelősség rendszere ugyanis politikai és jogi felelősségből áll*, amelyből az utóbbi még büntetőjogi és alkotmányjogi felelősségre bontható tovább. A politikai felelősségnél a törvényhozás népképviseleti kamarája indoklás nélkül elmozdíthatja a minisztereket hivatalukból. Ennek következtében a kormány tagjainak a választásokon többséget szerzett politikai erő(k) bizalmát kell bírnia. A jogi felelősségnél a miniszterek felelősek az általuk elkövetett bűncselekményekért (büntetőjogi felelősség), de büntetőjogon kívüli törvények megsértéséért is (alkotmányjogi felelősség). Ezekben az esetekben szintén elmozdíthatóak hivatalukból, de emellett még büntetés is kiszabható rájuk. Mivel az alkotmányjogi felelősségnek nincs külön szankciórendszere, ha a hivatalból történő elmozdításon túli szankciót is alkalmazni akarták, akkor ezek is csak büntetőjogi jellegűek lehettek.

853 ADAMOVICH (1927) i. m. 196.

854 Németországban [WRV 50. cikkely; SZABÓ (2000) i. m. 123.] és Lengyelországban [Lengyelország 1921. 44. cikkely (4) bekezdés] az alkotmány egyértelműen kimondta, hogy az ellenjegyzéssel a miniszter a felelősséget átvállalja. A korabeli csehszlovák alkotmány az elnök felelőtlenségét deklarálta, s minden intézkedésért a kormány viselte a felelősséget. [Csehszlovákia 1920. 66.§; ADAMOVICH (1929) i. m. 139.] Mivel a köztársasági elnök minden intézkedése ellenjegyzés alá esett, így ez lényegében ugyanazt jelentette, mint az előző kettő, az ellenjegyzéssel a kormány átvállalta a felelősséget. [Csehszlovákia 1920. 68.§; ADAMOVICH (1929) i. m. 139.] Az viszont már a csehszlovák alkotmány egy belső ellentmondása volt, hogy a kormány és nem az ellenjegyző miniszter felelősségéről rendelkezett. A politikai felelősségnél ez nem jelent nagyobb gondot, de az alkotmányjogi felelősségnél már igen. A szakirodalom azonban teljesen logikusan úgy foglalt állást, hogy a jogi felelősséget mindig személy szerint az ellenjegyző miniszter viselte. [ADAMOVICH (1929) i. m. 143.]

855 KELSEN (1921) i. m. 5–6.

A jogi felelősség első esetkörében azt kell megvizsgálunk, hogy *a miniszterek által elkövetett bűncselekményeknél a rendes bűnüldöző hatóságok járhatnak-e el*, vagy speciális eljárási szabályok szerint vonják őket felelősségre. Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy államfőhöz hasonló anyagi büntetőjogi mentesség a minisztereket nem illeti meg,⁸⁵⁶ a büntetésük mindig ugyanaz, mint más állampolgároké. A specialitás csak az eljárásra vonatkozhat, arra, ki jogosult a felelősséget megállapítani. Az alkotmányjogi felelősség esetében az anyagi és az eljárási jog is speciális.

Ausztriában a Szövetségi Kormány tagjaira az összes említett felelősségi forma vonatkozott.⁸⁵⁷ Amennyiben a Nemzeti Tanács – kifejezetten erre irányuló határozatában – a Szövetségi Kormánytól, vagy valamely tagjától a bizalmat megvonta, annak hivatalából távoznia kellett (bizalmatlansági indítvány).⁸⁵⁸ *A bizalom tehát az egyes miniszterektől külön-külön és a kormánytól testületileg is megvonható volt.*⁸⁵⁹ A lemondási kö-

856 Ausztriában egyébként a Szövetségi Elnök sem élvezett büntetőjogi mentességet. A nemzetközi összehasonlításban azonban láthattuk, hogy például a korabeli csehszlovák köztársasági elnök csak igen korlátozott felelősséggel bírt. [Ld. 119.§; Csehszlovákia 1920. 66–67. §; ADAMOVICH (1929) i. m. 139–140.]

857 ADAMOVICH (1923a) i. m. 104–106.

858 B-VG 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; Kelsen (1922b) i. m. 254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 200–201.; WALTER (1972a) i. m. 478.; MEZEY-SZENTE i. m. 403., ZELLER (2007) i. m. 153.

859 Ez a két világháború közötti időszakban megszokott konstrukció volt. Ha az alkotmány az egyes miniszterekkel szemben lehetővé tette a bizalmatlansági indítványt, az a nélkül is lehetővé tette a teljes kormány megbuktatását, ha ezt konkrétan az érintett alaptörvény nem mondta ki. Azt ugyanis semmi sem tiltotta, hogy az összes miniszter ellen egyszerre nyújtsanak be bizalmatlansági indítványt. A rendszer fordítva válhatott kötötté, amikor a népképviselői kamara az egyes miniszterektől külön-külön nem, csak az egész kormánytól testületileg vonhatta meg a bizalmat. A tárgyalt időszakban a csehszlovák alkotmány volt ebből a szempontból érdekes, amely szerint – természetesen ellenjegyzési kötelezettség mellett – az elnök intézkedéseiert a kormány viselte a felelősséget [Csehszlovákia 1920. 66.§]. Ebből arra kell következtetnünk, hogy a képviselőház az egyes miniszterektől külön-külön nem vonhatta meg a bizalmat, csak az egész kormánytól együttesen. Nyilvánvaló azonban az is, hogy ez a kollektív felelősség csak a bizalom megvonására, vagyis a politikai felelősségre [ld. 141.§] vonatkozhatott. A jogi felelősség, amely a bizalom megvonásán túl büntetést is maga után vonhatott [ld. 141.§] nem lehetett kollektív. Így a jogi felelősséget – mint nem régen említettük – mindig személy szerint az ellenjegyző miniszter viselte. [ADAMOVICH (1929) i. m. 143.] A második világháború után Németországban vezették be azt a modellt, amely szerint a bizalom csak a kormányfőtől (Szövetségi Kancellár) vonható meg, az egyes miniszterektől nem. A kormányfő megbízásával azonban az egész kormányé

telezettség csak akkor állt elő, ha a Nemzeti Tanács határozata kifejezetten a bizalom megvonásáról szólt. Ez a rendelkezés a parlamenti kontroll fokozatait szolgálja. A népképviselői kamara leszavazhatja a kormányt úgy is, hogy annak mandátumát nem szünteti meg, amely egy figyelmeztetésként szolgálhat. Meg kell még említeni, hogy a miniszterektől *a bizalmat csak a Nemzeti Tanács vonhatta meg*, a törvényhozás másik kamarája (Szövetségi Tanács) nem.⁸⁶⁰

A jogi felelősség köréből a *büntetőjogi felelősséget* az alkotmány főszabályként nem specializálta. Ha a miniszterek bűncselekményt követtek el, a rendes hatóságok folytatták le velük szemben a büntetőeljárást.⁸⁶¹ Az *alkotmányjogi felelősség* kezdeményezésére a Nemzeti Tanács volt jogosult, a törvénysértést elkövető miniszternek az Alkotmánybíróság előtti vád alá helyezésével. A vád alá helyezésről szóló határozat akkor volt

össze van kötve, vagyis csak testületileg az egész kormánytól lehet megvonni a bizalmat, az egyes miniszterektől külön-külön nem. 1990 óta ezt a rendszert követi a magyar alkotmány is. [MKA 33/A.§ f. pont; 39/A.§] Itt is hangsúlyozni kell azonban, hogy ez a politikai felelősségre vonatkozik.

860 ADAMOVICH (1927) i. m. 201.

861 Főszabályként tehát a miniszterek által elkövetett bűncselekményeknél rendes büntetőeljárást folytattak le. [B-VG 1920. 143. cikkely] Az alkotmány szerint azonban a szövetségi miniszterek – az Alkotmánybíróság előtt – törvénysértés esetén voltak vád alá helyezhetők [B-VG 1920. 142. cikkely (2) bekezdés b. pont], az alkotmány nem tesz különbséget a büntetőtörvény és más egyéb törvény megsértése között. Ez a rendszer erős hasonlóságot mutatott a korabeli német szabályozással, ahol a miniszterek szintén minden törvénysértés esetén vád alá helyezhetőek voltak a Német Birodalom Állambírósága előtt. [WRV 59. cikkely; SZABÓ (2000) i. m. 87.] Itt az állambírósági törvény oldotta fel a problémát, amely szerint, ha egy ügyben az Állambíróság előtti vád alá helyezés mellett büntetőeljárás is indult, az Állambíróság döntött arról, hogy annak mi legyen a sorsa. [Gesetz über den Staatsgerichtshof. Vom 9. Juli 1921. RGBI (deutsches) 905. 10.§] Ez annyit jelentett, hogyha nincs közjogi vád, akkor minden akadály nélkül lefolytatható a rendes büntetőeljárás. Ha viszont van közjogi vád alá helyezés, akkor az Állambíróság válik az ügy urává, ő dönti el, hogy a rendes büntetőbírósnak mennyiben enged teret. Ausztriában hasonló volt a szabályozás, de ezt maga az alkotmány rögzítette. Ha a közjogi vád tárgyává tett cselekmény bűncselekmény is volt, akkor az Alkotmánybíróság ítélezett a bűncselekmény felett is [B-VG 1920. 143. cikkely]. Amennyiben közjogi vád nem volt, a rendes bűnüldöző hatóságok az általános szabályok szerint folytatták le az eljárást. További nemzetközi összehasonlításban érdemes a korabeli Magyarországot is megemlíteni. Itt a miniszterek által elkövetett bűncselekményeket a szerint bontották meg, hogy hivatalos minőségükben, vagy azon kívül követték el. Az első esetben speciális eljárás, a másodikban a rendes büntetőeljárás vonatkozott rájuk. [1848:III. tc. 32–36.§§]

érvényes, ha a szavazáson a Nemzeti Tanács tagjainak legalább fele jelen volt, a *Szövetségi Elnöknél említett [ld. 119.§] minősített szavazattöbbséget azonban az alkotmány nem kívánta meg.*⁸⁶² Az Alkotmánybíróság, ha a vádat megalapozottnak találta az érintett minisztert hivatalától megfoszthatta, illetőleg a politikai jogok gyakorlásától eltilthatta.⁸⁶³ A politikai felelősségen túli szankció tehát a politikai jogok gyakorlásától történő eltiltás volt.

A 80-as évek elején – tervezet szintjén maradván – felvetődött, hogy a tagállamokat képviselő Szövetségi Tanács is emelhesen vádatt a szövetségi hatóságok tagjai ellen.⁸⁶⁴ A parlament második kamarájának a miniszterek általában nem felelősek, itt azonban a cél a tagállamok megerősítése lett volna.

A miniszteri felelősség kapcsán még említést kell tenni az *interpellációs jogról*,⁸⁶⁵ amellyel a törvényhozás a miniszter egyes döntéseire magyarázatot kérhetett. Ez a miniszteri felelősség esetleges érvényesítésének fontos előkészítő eszköze volt. Interpellációt mindkét kamarában be lehetett nyújtani, de igazi jelentősége a Nemzeti Tanácsban volt, ahol ezt bizalmatlansági indítvány követhette. A miniszteri felelősség érvényesítésében *fontos szerepe volt a parlamenti vizsgálóbizottságoknak is,*⁸⁶⁶ amelyek esetleges felállítása szintén a Nemzeti Tanács kizárólagos jogsultsága volt. [Ld. 92.§]

142.§ Az államtitkárok jogállása. A közigazgatási hierarchiában a szövetségi miniszterek alatt az államtitkárok álltak. Megbízatásukat a miniszterekhez hasonlóan [ld. 136.§] kapták,⁸⁶⁷ vagyis a Nemzeti Tanács választotta őket.⁸⁶⁸ Feladatuk a miniszter hivatali munkájának és parlamenti képviseletének segítése volt, s kötelesek voltak a miniszter utasítása szerint eljárni.⁸⁶⁹

862 B-VG 1920. 76. cikkely (1)–(2) bekezdés; 142. cikkely (2) bekezdés b. pont.

863 B-VG 1920. 142. cikkely (3) bekezdés.

864 KAJTÁR (1992) i. m. 64.

865 MERKL (1921) i. m. 232–233.; ZELLER (2007) i. m. 153.

866 ZELLER (2007) i. m. 153.

867 B-VG 1920. 78. cikkely (2) bekezdés.

868 B-VG 1920. 70. cikkely (1) bekezdés.

869 B-VG 1920. 78. cikkely (2)–(3) bekezdés; KELSEN (1922b) i. m. 254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 203.

Felelősségük érdekesen alakult, mert a miniszteri felelősség tételesen nem terjedt ki rájuk,⁸⁷⁰ ugyanakkor az alkotmány kimondta, hogy a hivatalukból történő elmozdításra a miniszterekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.⁸⁷¹ Ez a rendelkezés részben mégis kiterjesztette rájuk a miniszteri felelősséget. *A Nemzeti Tanács a politikai felelősség érvényesítésének szabályai szerint elmozdíthatta őket hivatalukból*⁸⁷² [ld. 141.§], s az Alkotmánybíróság előtt is vád alá helyezhette őket (jogi felelősség).⁸⁷³ [Ld. 141.§]

143.§ A Számvevőszékéről általában. A Számvevőszék szervezetileg a szövetségi közigazgatáshoz tartozott, de annak egyetlen olyan hatósága volt, amely nem tartozott a Szövetségi Kormány alárendeltségébe.⁸⁷⁴ Ez hatáskörének következménye volt, hiszen feladata az állami pénzügyek ellenőrzése volt. Ennek pedig egyik központi elemét, magának a Szövetségi Kormánynak az ellenőrzése jelentette. *A Számvevőszék közvetlenül a Nemzeti Tanácsnak volt alárendelve és annak utasításai szerint volt köteles eljárni.*⁸⁷⁵ A szervezet egyébként nem a köztársaság szülötte volt, elődszervét – Legfelsőbb Számvevőszék elnevezéssel – már 1866-ban felállították.⁸⁷⁶

144. § A Számvevőszék vezetője és személyzete. A Számvevőszék elnökét – Főbizottságának [ld. 92.§] javaslatára – a Nemzeti Tanács választotta.⁸⁷⁷ Megbízatási idejéről az alkotmány nem rendelkezett, így az határozatlan időre szólt. Személyével kapcsolatban szigorú összeférhetetlenségi szabályok érvényesültek: semmilyen népképviselői szerv tagja nem lehetett, illetőleg visszamenőlegesen öt évig sem a Szövetségi Kormány, sem valamely tagállami kormánynak nem lehetett tagja.⁸⁷⁸ *Jogállása a*

870 Kelsen (1922b) i. m. 254. o; Adamovich (1923a) i. m. 106.; Adamovich (1927) i. m. 203.

871 B-VG 1920. 78. cikkely (2) bekezdés.

872 B-VG 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; Kelsen (1922b) i. m. 254.; Adamovich (1927) i. m. 200–201.; Walter (1972a) i. m. 478.; Mezey–Szente i. m. 403.; Zeller (2007) i. m. 153.

873 Adamovich (1927) i. m. 203.

874 Adamovich (1927) i. m. 225.

875 B-VG 1920. 122. cikkely (1) bekezdés; Adamovich (1927) i. m. 225.

876 RGBI (österr.) 1866/140, Lehner i. m. 235.

877 B-VG 1920. 122. cikkely (3) bekezdés.

878 B-VG 1920. 122. cikkely (4) bekezdés; Adamovich (1927) i. m. 225.

*miniszterekével egyezett meg.*⁸⁷⁹ Ez azt jelentette, hogy ha a törvényeket, vagy az alkotmányt megsértette, az Alkotmánybíróság előtt ugyanúgy vád alá helyezhető volt.⁸⁸⁰ [Ld. 141.§] Sőt *politikai felelősségét az alkotmány külön is kiemelte.* A miniszterekkel azonos jogállás ugyanis ezt már magában foglalta, ennek ellenére külön kimondta, hogy a Számvevőszék elnökét a Nemzeti Tanács bármikor szabadon visszahívhatja.⁸⁸¹ Ez tartalmilag a bizalmatlansági indítvánnyal⁸⁸² azonos. [Ld. 141.§]

Az elnökön túl a Számvevőszék megfelelő számú köztisztviselőből és segédszemélyzetből állt. Az előbbieket – a testület elnökének javaslatára és ellenjegyzése mellett – a Szövetségi Elnök nevezte ki, az utóbbiakat pedig maga a Számvevőszék elnöke.⁸⁸³ *Az ellenjegyzési kötelezettség egyébként szintén a miniszterek jogállására utalt.*

145. § A Számvevőszék feladatai. A Számvevőszék hatásköre a *szövetségi közpénzügyek ellenőrzésére terjedt ki,*⁸⁸⁴ azonban a tagállamok – alkotmányerejű törvénnyel – a saját államháztartásukat is a számvevőszék ellenőrzése alá helyezhették.⁸⁸⁵ Az 1925-ös alkotmánynovella pedig – Bécs kivételével – a fakultatív jelleget megszüntette, s a tagállamok államháztartását is kötelezően a Számvevőszék ellenőrzése alá helyezte.⁸⁸⁶

A szövetség éves költségvetésére vonatkozó törvényjavaslatot a Szövetségi Kormány legalább nyolc,⁸⁸⁷ az 1929-es alkotmánynovella után pedig legalább tíz héttel⁸⁸⁸ a pénzügyi év kezdete előtt köteles volt a Nemzeti Tanács elé terjeszteni. A Számvevőszék ennek végrehajtását folyamatosan ellenőrizhette, illetőleg a zárszámadás az ő véleményezésével együtt került a Nemzeti Tanács elé.⁸⁸⁹ Az alkotmány külön kiemelte, hogy vizs-

879 B-VG 1920. 123. cikkely (1) bekezdés.

880 ADAMOVICH (1927) i. m. 225.

881 B-VG 1920. 123. cikkely (2) bekezdés.

882 B-VG 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; KELSEN (1922b) i. m. 254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 200–201.; WALTER (1972a) i. m. 478.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 153.

883 B-VG 1920. 125. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 225.

884 B-VG 1920. 121. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 331–334.

885 B-VG 1920. 127. cikkely (1) bekezdés.

886 B-VG 1925. 127. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 334.

887 B-VG 1920. 51. cikkely (1) bekezdés.

888 B-VG 1929. 51. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 328.

889 B-VG 1920. 121. cikkely (2) bekezdés.

gálati jogosultsága kiterjedt a szövetségi szervek által igazgatott alapítványok, pénzalapok, egyéb intézetek gazdálkodására, valamint minden olyan vállalkozás ellenőrzésére, amely a szövetségtől származó forrásokkal is gazdálkodott.⁸⁹⁰ Ezen túl az államadóságra vonatkozó bármely okirat csak a Számvevőszék elnökének ellenjegyzésével volt érvényes, amellyel annak számviteli szabályosságáért is felelősséget vállalt.⁸⁹¹

A tagállamok államháztartási szabályait saját alkotmányuk és törvényeik szabályozták,⁸⁹² így ennek ellenőrzése során *a Számvevőszék zömében tagállami jog szerint járt el*. Ez jelentette viszont azt is, hogy a tagállami államháztartás ellenőrzése során *az érintett országgyűlés hatóságának minősült*.⁸⁹³ Láthattuk, hogy a Számvevőszék a szövetségi közpénzügyek ellenőrzése során a Nemzeti Tanács hatósága volt, s ebből vezették le azt a következtetést, hogy a tagállami pénzügyek ellenőrzésekor az érintett országgyűlés hasonló jogokat gyakorolt felette. Így *a tagállam országgyűlése – vétkes törvénysértések miatt – az Alkotmánybíróság előtt ugyanúgy vád alá helyezhette a Számvevőszék elnökét*,⁸⁹⁴ mint a szövetségi pénzügyek ellenőrzése kapcsán a Nemzeti Tanács.

Mindez érdekes kérdést vet fel arra vonatkozóan, vajon a Számvevőszék tisztán szövetségi szerv volt-e? Ha feladatköréből indulunk ki, hamar világossá válik, hogy a tagállami országgyűlések az említett kompetenciák hiányában nem tudták volna megfelelően ellenőrizni saját államháztartásukat. Ugyanazon, a Számvevőszék feletti kompetenciákat meg kellett nekik adni, mint a szövetségi pénzügyek kontrollja kapcsán a Nemzeti Tanácsnak. Ez különösen az 1925-ös alkotmánynovella után vált fontosá. Említettem, hogy eddig a Számvevőszék igénybe vétele fakultatív volt. Ez azt jelentette, hogy a tagállami országgyűlések autonóm módon szabályozták államháztartásuk kontrollját, a Számvevőszék helyett más, alternatív megoldást is alkalmazhattak. Az alkotmánynovella így csökkentette a határukörüket, hiszen államháztartásuk ellenőrzését kötelezően a Számvevőszék végezte, nem választhattak helyette más megoldást. Ebben az esetben viszont a tagállami országgyűléseknek kellő kompetenci

890 B-VG 1920. 121. cikkely (1) bekezdés.

891 B-VG 1920. 121. cikkely (3) bekezdés.

892 ADAMOVICH (1927) i. m. 330.

893 ADAMOVICH (1927) i. m. 334.

894 ADAMOVICH (1927) i. m. 334–335.

ákat kellett adni, hiszen csak így tudta megfelelően ellenőriztetni, hogy saját közigazgatása megfelelően használja-e fel az állami pénzeket.

A szövetségi és a tagállami jog kapcsolatánál megbeszéltük: az alkotmány nem zárta ki annak lehetőségét, hogy tagállami normák saját végrehajtásukat szövetségi szervre bízzák. Mindez persze nem okozott felfordulást, hiszen az ilyen szabályok hatálybalépésénél a szövetségnek abszolút vétőjoga volt⁸⁹⁵ [ld. 195.§], vagyis mindenféle indoklási kötelezettség nélkül megakadályozhatta ezeknek a normák hatálybalépését. De ha ezzel a szabad vétőjogával nem élt, a tagállami jog lényegében a szövetségi szervekre is előírhatott kötelezettséget. Itt sincs másról szó, minthogy a szövetségi közigazgatás egy szerve a tagállami jog végrehajtásában közreműködik. Ettől azonban még ugyanúgy szövetségi szerv marad, mint minden más esetben, amikor a tagállami jogot szövetségi szervek hajtják végre.

Teljes azonosság azonban nem lehetett a Nemzeti Tanács és a tagállami országgyűlések kompetenciái között. Az utóbbiak nem élhettek a már tárgyalt politikai felelősség érvényesítésével, vagyis a Számvevőszék elnökének visszahívására⁸⁹⁶ csak a Nemzeti Tanács volt jogosult. Nyilvánvaló, hogy tagállami országgyűlés új számvevőszéki elnököt sem választhatott, ezt is csak a szövetségi képviselőház tehette meg.

VI. A bíráskodás és az igazságszolgáltatás egyéb szervei

146.§ A szövetség és a tagállamok közötti hatásköri megosztásról már tettünk említést a külön erről szóló pontban. [Ld. 74.§] Eszerint *a bírósági szervezet teljes egészében a szövetséghez tartozott*,⁸⁹⁷ függetlenül attól, hogy rendes vagy különbírásról volt szó. Ez jelentette azt is, hogy a bírói hatóságok mindegyike szövetségi szervnek minősült, határozatai pedig szövetségi aktusoknak. Bár érdekes elméleti kérdést vetett fel, a tagállami jog alkalmazása. Törvények tagállami szinten is születtek [ld. 196–197.§§], ha egy jogvitát ezek alapján bíráltak el, akkor vajon milyen szervnek minősült a bíróság. Találhatunk olyan álláspontot, amely szerint

895 B-VG 1920 97. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 269.

896 B-VG 1920. 123. cikkely (2) bekezdés.

897 B-VG 1920. 82. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 243.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 143.

ekkor is szövetségi szerv volt,⁸⁹⁸ de olyat is, amely szerint ekkor tagállami szervnek minősült.⁸⁹⁹ Ez hasonló probléma, mint amit nemrég a Számvevőszék kapcsán megbeszéltünk. [Ld. 145.§] Bizonyos állami feladatokat csak szövetségi szinten működő szervek látnak el, ugyanakkor ezekre az állami funkciókra a tagállamokban is szükség van. Ennek logikus következménye, hogy a szövetségi szerv a tagállami államműködésbe is belefolyik. A Számvevőszék kapcsán levezettük, hogy ettől még szövetségi szerv marad, s ez meglátásom szerint a bíróságokra is igaz.

A tagállamok csak a Szövetségi Tanács útján kaptak egy közvetett és igen szűk közreműködési lehetőséget, amely az Alkotmánybíróság tagjainak részbeni választásában [ld. 161.§] és a Közigazgatási Bíróság tagjai kinevezésében való részbeni közreműködésben merült ki.⁹⁰⁰ [Ld. 156.§]

147. § A személyi és a szervezeti függetlenség. A polgári állam köztudomású jellegzetessége az önálló harmadik hatalmi ág, a független bíráskodás. Ezt két fontos szempont érvényesítésével lehet megvalósítani. Egyrésztől garantálni kell *a bíráskodást végző személyek befolyásmentes működését, ez a bírák személyi függetlensége*. Emellett azonban a bíráskodást szervezetileg is le kell választani a többi hatalmi ágról, *s önálló bírói szerveket kell felállítani*. Ez képi a szervezeti függetlenséget.⁹⁰¹ Napjainkban ez már magától értetődőnek tűnik, a polgári átalakulás idején azonban nem volt így. Hazánkban is hosszas viták folytak például arról, hogy a bíráskodást nem kell szervezetileg kiszakítani a közigazgatásból, elegendő csupán a bírákat személyükben függetlenné tenni. Ausztriában is, míg például az olasz alkotmány teljes személyi és szervezeti függetlenségről rendelkezett,⁹⁰² 1851 után a bíráskodás és a közigazgatás bizonyos pontokon összeolvadt.⁹⁰³

A továbbiakban e logikai sorrend szerint haladunk tovább. Először áttekintjük a személyi függetlenség garanciáit, s aztán áttérünk a szervezeti függetlenség, vagyis a bírósági szervezet tárgyalására. Terjedelmét tekintve az utóbbi lényegesen hosszabb lesz, hiszen a bírósági szervezet

898 ADAMOVICH (1927) i. m. 243.

899 WALTER i. m. (1972a) i. m. 575.

900 ADAMOVICH (1927) i. m. 244.

901 FÜRÉSZ i. m. 525.

902 BRAUNEDER (2001a) i. m. 127–128.

903 EÖTTEVÉNYI i. m. 201.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 146.

több szempont szerint tagozódhat [ld. 149.§], a bírák jogállása azonban a különböző bírói fórumokban általában egyforma. Ha ebben kivételesen eltérés keletkezne, azt az egyes bírói fórumoknál tárgyaljuk meg.

148.§ A bírói függetlenség garanciái; a laikus bíráskodás. A bírósági szervezet kapcsán is megemlíjtük [150.§], hogy a független harmadik hatalmi ágat már az 1867-es alaptörvények megvalósították. A bírói hatalomról szóló alaptörvény⁹⁰⁴ a bírák személyi függetlenségét is megvalósította. Ezek az elvek, nagyrészt változatlanul átkerültek az 1920-as alkotmányba, amely szintén részletesen foglalkozott a bírák jogállásával.

A bírákat az osztrák közjog – más államokhoz hasonlóan – két csoportra osztotta: a hivatásos és a laikus bírákra. Ausztriában ezen utóbbinak mindkét nagy csoportja, az ülnökbíráskodás és az esküdtbíráskodás egyaránt megtalálható volt.⁹⁰⁵ A súlyos büntetéssel fenyegetett, valamint a politikai jellegű bűncselekményeknél a bűnösség kérdésében esküdtek döntöttek.⁹⁰⁶ Egy bizonyos törvény által meghatározott büntetést meghaladó, de az esküdtszék hatáskörét el nem érő súlyú bűncselekményeknél ülnökök közreműködtek.⁹⁰⁷ A bírói függetlenség garanciái a bírák mindkét típusára vonatkoztak.⁹⁰⁸

Az alkotmány a részletes garanciák felsorolása előtt generálklauzulaként kimondta, hogy a bírák hivataluk gyakorlásában függetlenek.⁹⁰⁹ *Ítélezési munkájuk kapcsán nem utasíthatók.* Különösen nem kormányzati szervek által, de a bírósági szervezeten belül sincs utasítási jog.⁹¹⁰ Ezzel

904 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die richterliche Gewalt. [RGBl. (österr.) 1867/144.]

905 ADAMOVICH (1927) i. m. 251.

906 B-VG 1920. 91. cikkely (2) bekezdés.

907 B-VG 1920. 91. cikkely (3) bekezdés.

908 ADAMOVICH (1927) i. m. 252.

909 B-VG 1920. 87. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 252.

910 ADAMOVICH (1927) i. m. 252.; WALTER (1972a) i. m. 545. A bírósági szerv vezetője (elnöke), vagy felettes bíróság konkrét ügy eldöntésében nem utasíthatja a bírót. A jogbiztonságot azonban veszélyeztetné, ha minden bíró teljesen önállóan értelmezhetné a törvényeket. Ha az értelmezés nem egységes, akkor ugyanolyan tényállásnál eltérő döntések születnének attól függően, hogy mely bíró elé kerül egy adott ügy. Az igazságszolgáltatás egységének fenntartása érdekében különösen a legfelsőbb bírói fórum alkothat kötelező erejű normákat. Ezek azonban általános iránymutatások és nem konkrét ügy elbírálására adott utasítások. Nyilvánvalóan konkrét ügyek születhetnek ilyen iránymutatásokat,

összefüggésben minden államban kényes kérdés a bíróságoknak az igazságügyi igazgatástól történő elhatárolása.⁹¹¹ A közigazgatásnak a bíróságok igazgatásában bizonyos funkciói vannak, de arra nagyon vigyázni kell, hogy ez kompetencia az ítélkező tevékenységre ne gyakorolhasson befolyást. Hazánkban például a rendszerváltás után ez a problémafeloldás vezetett az országos Igazságszolgáltatási Tanács felállításához.⁹¹²

A bírói törvények alapján köteles ítélni.⁹¹³ Érdekes kérdés, hogy mit tehet, ha a törvények alkotmányosságával, de különösen a rendeletek törvényességével kapcsolatban kétségei támadnak. Erre részletesen a bírói normakontroll kapcsán térünk ki. [Ld. 151.§]

Tehát a bírói függetlenség első és legfontosabb garanciája, hogy a bíró nem utasítható, egyedül a törvények által előírt szabályok kötik. A bíró azonban a pártatlan ítélkezésben nem csak közvetlen utasításokkal, hanem más, mögöttes eszközökkel is befolyásolható lenne. Védettségét ebbe az irányba is meg kell teremteni.

A bírák kinevezése – Szövetségi Kormány javaslatára – a Szövetségi Elnök által történt.⁹¹⁴ Kinevezésük után azonban *hivatalukból nem voltak elmozdíthatók*.⁹¹⁵ Az általában munkaviszonyban, különösen a közszolgálati viszonyban állókat megilleti bizonyos védettség, jogviszonyukat a „munkáltató” szabad belátása szerint nem szüntetheti meg. Bizonyos körülmények között azonban a közszolgálatban állók is felmenthetők hivatalukból, a bíráknál viszont szinte abszolút mentesség van. Csak saját felróható magatartásuk miatt (bűncselekmény, fegyelmi vétség) és csak bírói hatóság által mozdíthatóak el hivatalukból.⁹¹⁶ Ez alól csak nyugdíjazásuk kivétel, amire azonban csak törvényben meghatározott életkorban kerülhet sor.⁹¹⁷

Ez a védettség nemcsak a felmentéssel, hanem az *áthelyezéssel kapcsolatban is megvolt*.⁹¹⁸ Hiszen egy rosszabb státuszba való áthelyezés

de az sosem csak a konkrét ügyre vonatkozik, hanem a jövőben minden hasonló ügyet aszerint kell elbírálni.

911 ADAMOVICH (1927) i. m. 252., WALTER i. m. (1972) 539–540.

912 MKA 50.§ (4) bekezdés; FÜRÉSZ i. m. 576–578

913 ADAMOVICH (1927) i. m. 252.

914 B-VG 1920. 86. cikkely (1)–(2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 253–254.

915 ADAMOVICH (1927) i. m. 253.

916 B-VG 1920. 88. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 253.

917 B-VG 1920. 88. cikkely (1) bekezdés.

918 B-VG 1920. 88. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 253.

kilátásba helyezésével szintén befolyásolható lenne a bíró. Csak érdekességként jegyzem meg, hogy a korabeli magyar szabályozás a bíró beleegyezése nélkül még az előléptetést is tilalmazta.⁹¹⁹

Hivatalukból történő ideiglenes felmentésre (felfüggesztésre) is csak bírói hatóság által kerülhetett sor.⁹²⁰

Összefoglalva, a bírói függetlenségre vonatkozó garanciarendszer mind a közvetlen, mind a közvetett befolyásolás lehetőségét kizárta. Az első *az utasíthatóság tilalmával*, a második pedig *az egzisztenciális biztonság megteremtésével történt*.

149.§ A bírósági szervezet tagozódása (rendes és különbíróságok). A bírósági szervezetet első lépésként *állami és nem állami bíróságokra* kell bontanunk. Az állami bíróságokat a szövetség állítja fel és működteti. A nem állami bíróságokról szintén szövetségi törvény szól, de felállításuk és működtetésük autonóm testületekre van bízva.⁹²¹ Ezen utóbbiak mindig választott bíróságok,⁹²² így a felek joghatóságuknak önként vetik magukat alá.

Az állami bíróságok további két csoportra bonthatók: a *rendes bíróságokra és különbíróságokra*. A történelemkönyvet visszalapozva a bíráskodási tevékenység kezdetben a büntető és polgári jogviták elbírálására terjedt ki.⁹²³ A polgári átalakulás új bírói funkciók kialakulását hozta magával. Ennek legfontosabb eleme a közjogi bíráskodás volt, egyre szélesebb körben ugyanis az állam maga is perelhetővé vált. Kezdetben ez egyszerű közigazgatási határozatok felülvizsgálatára terjedt ki (közigazgatási bíráskodás),⁹²⁴ később azonban a teljes jogalkotás bírói kontroll alá került (alkotmánybíráskodás).⁹²⁵ A büntető és a magánjogi ítélkezés is specifikálódott. Az utóbbinál például Ausztriában is kiválik a kereskedelmi jogi ítélkezés,⁹²⁶ de sok országban például a munkaügyi,⁹²⁷ vagy

919 1869. évi IV. tc. 16.§

920 B-VG 1920. 88. cikkely (3) bekezdés.

921 ADAMOVICH (1927) i. m. 244–245.

922 ADAMOVICH (1927) i. m. 245.

923 FÜRÉSZ i. m. 524.

924 Uo.

925 FÜRÉSZ i. m. 525.

926 POLLAK i. m. 269–272.

927 Németországban például a munkaügyi jogviták elbírálására 1926-ban egy különbíróságot állítottak fel. [Arbeitsgerichtsgesetz. Vom 23. Dezember 1926., RGBI I. (deutsches) 507.; SZABÓ (2002) i. m. 228.] Az 1918 őszi forradalom

társadalombiztosítási⁹²⁸ ügyekben történő ítélkezés is ide sorolható. A büntetőügyekben a katonai bíraskodás tekinthető ilyen specifikációnak, az 1920-as osztrák alkotmány azonban erre vonatkozóan, legalábbis békeidőben, kifejezett tilalmat állapított meg.⁹²⁹

Mindez a bírósági szervezet tekintetében is egy fontos kérdést vet fel. Vajon ezeket az új bírói funkciókat sorolják a már régebb óta létező, büntető és polgári ügyekben eljáró bíróságokhoz, vagy önálló bírói fórumokat szervezzenek neki. A Közigazgatási Bíróság kapcsán is visszatérünk még rá [ld. 154.§], hogy német nyelvterületen az új bírói szervek felállítása vált gyakorlattá. Az előző bekezdésben hozott példák is ezt mutatják, hiszen az új bírói funkciókat különálló bírói fórumok felállításával szemléltettük. Így alakul ki a rendes bíróság és különbíróság fogalompár. Az előbbieket a hagyományos polgári és büntető ítélkezést ellátó hatóságok, az utóbbiak a polgári átalakulás által hozott új bírói funkciókat ellátó bíróságok.

A továbbiakban a rendes bíróságok szervezeti felépítését tekintjük át, majd a különbíróságok közül a két legfontosabbra, az Alkotmánybíróságra és a Közigazgatási Bíróságra térünk ki.

A két nagy különbíróság előtt azonban röviden még áttekintjük az igazságszolgáltatás egyéb szerveit, az ügyészséget, a közjegyzőket és az ügyvédséget.

150.§ A rendes bíróságok szervezeti felépítése. A rendes bíróságok alatt – hazánkhoz hasonlóan – Ausztriában is a büntetőjogi és a polgári jogi vitákat eldöntő bírói fórumokat értették. Ezek szervezeti felépítését a köztársasági államforma bevezetése alapvetően nem érintette, azt *továbbra is az 1918 előtti törvények szabályozták*.

A bírósági szervezet és a perjog szoros kapcsolata itt is nyomon követhető. A szervezeti felépítést ugyanis alapvetően az határozza meg, hogy a perjog a bíróságok hatáskörét miként állapítja meg, és emellett milyen jogorvoslati lehetőségeket biztosít. Egy megfelelően működő bírósági rendszerben az eljárásjog által biztosított jogorvoslati lehetőségek elbírálására mindig rendelkezésre áll egy magasabb bírói fórum, így *a jogorvoslati rendszer miatt a bírói szervek hierarchikus (külső) felépítése gyakran az eljárási törvényekbe kerül bele*. Ez Ausztriában sem volt

idején Magyarországon is felállítottak munkaügyi bíróságokat [1918:IX. néptörvény], és ezek némi átalakulással a Horthy-korban is megmaradtak.

928 Magyarországon például ilyen típusú feladatot láttak el a munkásbiztosítási bíróságok. [1921:XXXI.tc.]

929 B-VG 1920. 84. cikkely.

másként. A rendes bíróságok külső szervezeti felépítését és feladataikat a bűnvádi perrendtartás,⁹³⁰ illetőleg a polgári perrendtartás,⁹³¹ belső felépítésüket pedig a bírósági szervezeti törvény⁹³² határozta meg.

A bírósági szervezet – hazánkhoz hasonlóan – büntető és polgári ügyekben egyaránt négyszintű volt. Az első szinten a járásbíróságok (Bezirksgericht), felettük a törvényszékek (Kreis- und Landesgericht⁹³³), majd harmadik szinten az ítéltáblák (Oberlandesgericht) álltak, a szervezet csúcsán pedig a Legfelsőbb Bíróság (Oberster Gerichtshof).⁹³⁴

A hatásköri szabályok is hasonlóak voltak hazánkhoz. A járásbíróságok csak első folyamodású ügyekben jártak el.⁹³⁵ A törvényszékek a kiemelt ügyekben első fokon, a járásbíróság által elbírált ügyekben másodfokon ítéleztek.⁹³⁶ Az ítéltábla másodfokon járt el a törvényszékeknél induló ügyekben,⁹³⁷ a *Legfelsőbb Bíróság* pedig – büntető és polgári ügyekben egyaránt – *harmadfokú semmitőszékként működött*.⁹³⁸ Az ítéltábla tehát harmadfokon sohasem járt el, a másodfokon törvényszéken záruló ügyek is közvetlenül a Legfelsőbb Bíróság elé kerültek.

A büntetőbíróságoknál speciális elemet jelentettek az *esküdtszékek*, amelyek azonban szervezetenként nem alkottak különbírásgot, hanem a törvényszékeknél alakultak meg.⁹³⁹

930 Gesetz vom 23. Mai 1873, betreffend die Einführung einer Strafproceß-Ordnung. [RGL. (österr.) 119/1873.]

931 Gesetz vom 1. August 1895 über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in bürgerlichen Rechtssachen (Iurisdiktionsnorm). [RGL. (österr.) 111/1895.]

932 Gesetz vom 27. November 1896, womit Vorschriften über die Besetzung, innere Einrichtung und Geschäftsordnung der Gerichte erlassen werden (Gerichtsorganisationsgesetz). [RGL. (österr.) 217/1896.]

933 Az általános elnevezés a „Kreisgericht” volt, ha azonban a bíróság székhelye egy tagállam fővárosában (Landeshauptstadt) volt, akkor „Landesgericht” elnevezést kapott. Jogállásukban azonban ez semmilyen különbséget sem jelentett.

934 Gesetz vom 1. August 1895 über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in bürgerlichen Rechtssachen (Iurisdiktionsnorm). [RGL. (österr.) 1895/111.] 1.§; Gesetz vom 23. Mai 1873, betreffend die Einführung einer Strafproceß-Ordnung. [RGL. (österr.) 1873/119.] 9–16.§§; ZELLER (2007) i. m. 143.

935 GLEISPACH (1919) 89.; GLEISPACH (1924) 73.; POLLAK i. m. 263–269.

936 GLEISPACH (1919) 89–90.; GLEISPACH (1924) 73–74.; POLLAK i. m. 272–274.

937 GLEISPACH (1919) 93–94.; GLEISPACH (1924) 76.

938 GLEISPACH (1919) 94.; GLEISPACH (1924) 76.

939 Gesetz vom 23. Mai 1873, betreffend die Einführung einer Strafproceß-Ordnung.

A polgári ügykörben ugyanilyen speciális elemet képeztek a *kereskedelmi bíróságok*, amelyek főszabályként szintén a törvényszékek mellett helyezkedtek el, Bécsben azonban járásbírói szinten (Bezirksgericht für Handelssachen in Wien) is működött.⁹⁴⁰

151.§ A bírói normakontroll az igazságszolgáltatás működésének fontos eleme. A bírák személyi függetlensége kapcsán már érintettük, hogy a bíró független, működésében csak a törvények kötelezik. [Ld. 148.§] Felvetődik a kérdés, hogy milyen viszony fűzi a rendeletekhez. Emellett azonban a törvény és az alkotmány között is hierarchikus viszony áll fenn, mi a helyzet az alkotmánysértő törvényekkel. Előre meg kell jegyeznünk, hogy a bírói normakontroll tekintetében az alkotmánybíráskodás megjelenése fontos határvonalat jelent. Teljesen másként alakul egy olyan államban, ahol van, s egy olyanban, ahol nincs Alkotmánybíróság. A polgári átalakulás kezdetén azonban még nincsenek alkotmánybírók, így a gondolatmenetet itt kell elkezdenünk.

Ausztriában a bírói normakontroll kérdését már az 1867-es alaptörvények érintették. Eszerint a bíróságok a rendeletek törvényességét tartalmilag is vizsgálhatták,⁹⁴¹ s a törvénysértő rendeletek alkalmazását mellőzhették. A megfelelő módon kihirdetett törvények érvényességét azonban a bíróságok nem vizsgálhatták.⁹⁴² Itt tehát egyedül azt ellenőrizhették, hogy a Közlönyben megjelent-e a hivatkozott törvény. A rendeleteknél tehát egy erős tartalmi kontroll volt, a törvények kapcsán viszont csak egy magától értetődő formai kontroll. Ha a korabeli magyar szabályozással összehasonlítjuk, az szinte szó szerint megegyezett vele,⁹⁴³ ami a két világháború között is hatályban volt. Hasonló rendelkezést találhatunk az 1920-as csehszlovák alkotmányban is.⁹⁴⁴

[*RGBl.* (österr.) 1873/119.] 14.§; GLEISPACH (1919) 91.; GLEISPACH (1924) 75.

940 POLLAK i. m. 269–272.

941 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die richterliche Gewalt. [*RGBl.* (österr.) 1867/144.] 7. cikkely 2. mondat; EÖTTEVÉNYI i. m. 204.

942 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die richterliche Gewalt. [*RGBl.* (österr.) 1867/144.] 7. cikkely 1. mondat.; EÖTTEVÉNYI i. m. 204.

943 „A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.” [1869:IV. tc. 19.§ (2) bekezdés]; TOMCSÁNYI i. m. 533.

944 Csehszlovákia 1920. 102. cikkely 1. mondat; SANDER i. m. 453.

A rendes bírói normakontrollal kapcsolatban fontos azonban megjegyezni, hogy annak gyakorlása nem jelentette a rendelet megsemmisítését. Csupán az adott ügyben mellőzte annak alkalmazását,⁹⁴⁵ de például a bíróságon kívüli hatóságokra (közigazgatás) ez továbbra is kötelező volt.

Az Alkotmánybíróság megjelenése azonban ebben az egész szisztémában jelentős változást hozott. Nemsokára érinteni fogjuk, hogy ennek a testületnek joga volt a törvényt sértő rendeletek megsemmisítésére.⁹⁴⁶ A rendeletek törvényességét azonban nem vizsgálhatta párhuzamosan az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok is, ezért az utóbbi 1918 előtti kompetenciája megszűnt. Ha a rendes bíróság egy rendeletet törvényt sértőnek vélt, akkor fel kellett függesztenie az eljárást és az Alkotmánybíróság állásfoglalását kérni.⁹⁴⁷ Ha az alkotmányvédő testület megsemmisítette a rendeletet, akkor mellőzni kellett annak alkalmazását, ha viszont hatályban hagyták, akkor a kötelező volt figyelembe venni. Az 1929-es alkotmánynovella után jelentős változás volt, hogy a bíróság ugyanezt az alkotmányt sértőnek vélt törvényekkel szemben is megtehetette. Bár itt nem bármelyik rendes bíróság, hanem csak a szervezet csúcsán álló Legfelsőbb Bíróság.⁹⁴⁸ Semmisségi panasz (felülvizsgálat) útján azonban minden ügy ide kerülhetett, ebben az esetben a jogorvoslat tárgya maga az is lehetett, hogy az alkotmányellenes törvényt semmisítsék meg.

152.§ Az ügyészi szervezet. Az ügyészség legfontosabb funkciója Ausztriában is, más államokhoz hasonlóan, a *vád képviselése* volt a büntető bíróságok előtt. Ebből következően szervezete itt is *szimmetrikus volt a rendes bíróságokkal*. S mivel ezek felépítésében a köztársasági alkotmány nem hozott jelentős változást [ld. 150.§], így az ügyészi szervezet is az 1918 előtti struktúrában működött tovább.

A szimmetrikus felépítésnek azonban volt egy sajátos eleme, mégpedig az, hogy a legalsó bírósági szint (járásbíróság) mellett nem létesítettek ügyészi szervet. A törvényt sértő mellett működött az államügyészség, az ítélőtábla mellett a főállamügyészség, a Legfelsőbb Bíróság mellett pedig

945 TOMCSÁNYI i. m. 533.

946 B-VG 1920. 139. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 342.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 223.; LEHNER i. m. 300.

947 B-VG 1920. 89. cikkely (2) bekezdés.

948 B-VG 1929. 140. cikkely (1) bekezdés.

a Legfőbb Államügyészség.⁹⁴⁹ Ez egyébként a korabeli Magyarországon is így volt,⁹⁵⁰ de hazánk jelenlegi ügyészségi szervezete már négyszintű.

Az ügyészség nem teljesen független hatóság, az igazságügy-miniszter közvetlen irányítása alatt működött.⁹⁵¹ Ez azonban szintén megegyezett a korabeli magyar szabályozással.⁹⁵²

153.§ A közjegyzők és az ügyvédség. A közjegyzőkre és az ügyvédekre vonatkozó szabályozásban – a bírósági szervezethez hasonlóan – a köztársaság bevezetése nem hozott jelentős változást. Az 1918 előtti rendtartások továbbra is hatályban maradtak, amelyek alapjaiban nem mutattak jelentős eltérést a korabeli magyar szabályozástól.

A közjegyzői intézményt Ausztriában egy 1850-es császári pátens hívta életre,⁹⁵³ majd a szervezet az alkotmányos kormányzat helyreállítása után, 1871-ben nyerte el végleges rendszerét. Létszámuk korlátozás alá esett,⁹⁵⁴ meghatározott kerületekbe az igazságügyi minisztertől származó kinevezéssel nyerték megbízásukat. Önkormányzati szervük a kamara volt, amely fegyelmi jogkört gyakorolt felettük.⁹⁵⁵

Az ügyvédség XIX. századi ausztriai fejlődése mutat néhány érdekes vonást. Kezdetben ugyanis – a közjegyzőknél később meghonosított szabályokhoz hasonlóan – itt is numerus clausus érvényesült, s megbízásukat kinevezéssel nyerték.⁹⁵⁶ 1861-ben azonban feloldották ezt a korlátozást, s a máig hatályban lévő 1868-as ügyvédi rendtartás szerint az előírt kvalifikációk teljesítése esetén csak be kellett magukat jegyeztetni. Szervezetileg ők is kamarákba tömörültek, amelyek – a közjegyzőknél említettekhez hasonlóan – a fegyelmi bíráskodást gyakorolták felettük.⁹⁵⁷

949 EÖTTEVÉNYI i. m. 206.

950 A törvényszékek mellett működött a királyi ügyész, az ítélőtábla mellett a királyi főügyész, a Kúria mellett pedig a koronaügyész. [1871:XXXIII. tc. 2.§]

951 EÖTTEVÉNYI i. m. 206.

952 1871:XXXIII. tc. 5.§

953 NESCHWARA (2009) i. m. 252–258.

954 A közjegyzők száma 1915-ben valamivel 1100 fő felett volt. [NESCHWARA (2009) i. m. 261.] Ez az Osztrák Császárság akkori 30 millió körüli lakosságát figyelembe véve azt jelentette, hogy minden 25-30 000 lakosra jutott egy közjegyzői körzet.

955 NESCHWARA (2009) i. m. 258–261.; EÖTTEVÉNYI 208–209.

956 NESCHWARA (2009) i. m. 452–453.; DELACASSE i. m. 34–35; EÖTTEVÉNYI i. m. 208.

957 NESCHWARA (2009) i. m. 472–473.; EÖTTEVÉNYI i. m. 208.

154.§ A közigazgatási bíráskodás kezdetei Ausztriában. A polgári állam kialakulásának legjellegzetesebb vonása a hatalmi ágak megosztása. Ebben a rendszerben a végrehajtó hatalom körébe tartozó közigazgatás a törvények által meghatározott szabályok alapján működik. Azonban korán felvetődött a kérdés, vajon a közigazgatás „önként” és maradéktalanul betartja-e a törvényi előírásokat, vagy ez valamiféle ellenőrzésre szorul. Így hamarosan megjelent a közigazgatás törvényességi felügyeletének rendszere, ami viszont egy elvi kérdést vetett fel. Vajon ezt a közigazgatás szervezetén belül kell megoldani, vagy bírói testületre ruházható a feladat.

A közigazgatási szervezeten belüli megoldás hátránya, hogy pártatlan fórum nehezen hozható létre. A bírói testületre történő átruházás pedig a hatalmi ágak megosztása kapcsán vethet fel problémákat. Ebből következően az európai fejlődés nem egységes, abban több modell alakult ki. Franciaországban például a hatalmi ágak megosztására fektették a hangsúlyt, ezért a szervezeten belüli felügyeleti rendszert építették ki.⁹⁵⁸

A bírói hatáskör esetén, mint azt a bírósági szervezet tagozódása kapcsán már érintettük [ld. 149.§], nem elvi, hanem jogtechnikai kérdésként vetődött fel, hogy a feladatot a rendes bíróságokra ruházzák, vagy egy ettől elváló különbíróságot állítsanak fel. Mint látni fogjuk a német nyelvterületen, s így Ausztriában is, ezen utóbbi rendszer honosodott meg.

Azonban azt is meg kell említeni, hogy a különbírósági konstrukció sem jelent meg azonnal minden érintett államban. Magyarországon,⁹⁵⁹ vagy Németországban⁹⁶⁰ is először a közigazgatáson belüli felügyeleti rendszert alakították ki, s csak egy későbbi lépéssel állítottak fel különbíróságot.

958 STIPTA (2009) i. m. 264.

959 Magyarországon első lépésként a pénzügyi igazgatás felett alakult ki törvényességi felügyelet. Ez azonban 1867/1868-ban még a közigazgatás szervezetén belüli rendszer volt [1868:XXI. tc. IV. fejezet], 1873-ban rendes bírói hatáskörbe utalták [1873:XXXIX. tc.], s 1883-ban állították fel a pénzügyi közigazgatási bíróságot [1883:XLIII. tc.]. Az általános hatáskörű Közigazgatási Bíróságot pedig 1896-ban [1896:XXVI. tc]. Ld. STIPTA (1998a) 147–153.

960 Németországban a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó hatáskör megoszlott a Birodalom és a tagállamok között. A tényleges szervezeti kiépítés a tagállamokban hamarabb kezdődött meg. A sok tagállam különböző konstrukciói között Baden 1863-ban magállapított szabályozása tekinthető elsőnek. [HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 985.] Azonban ez is a közigazgatási szervezeten belüli felügyeleti rendszer volt, a feladat ellátására bírói hatóságot csak 1880-ban szerveztek. [STIPTA (2006a) i. m. 350–353.] Birodalmi szinten 1918-ig csak a közigazgatási szervezeten belüli felügyeleti rendszer létezett. [HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 987–988.]

Ausztriában azonban rögtön a bírói felügyelet irányába mozdultak el, hiszen a közigazgatás feletti bírói kontroll bevezetéséről már az 1867-es alaptörvények körében találunk rendelkezést.⁹⁶¹ Ennek végrehajtásaként 1875-ben meg is született a Közigazgatási Bíróságról szóló törvény.⁹⁶²

A bírói fórum hatáskörét *negatív taxációval* állapították meg, vagyis bármely állami, vagy önkormányzati hatóság törvénysértőnek vélt döntése megtámadható volt előtte,⁹⁶³ amelyet a törvény tételesen nem zárt ki.⁹⁶⁴ Ellenőrző funkciója *a közigazgatás minden szintjére* (központi közigazgatás, koronatarományok, helyi önkormányzatok) kiterjedt.⁹⁶⁵

A negatív taxáció alkalmazása a korabeli összehasonlításban komoly kompetenciát jelentett, hiszen a hatáskör megállapításánál más államokban a pozitív taxáció volt a jellemző.⁹⁶⁶ Márpedig, ha egy bírói fórum – néhány tételesen meghatározott kivételtől eltekintve – bármely közigazgatási hatóság döntését felülvizsgálhatja, az mindenképpen erősebb hatáskör, mint ha a megtámadható döntések körét sorolják fel, bármilyen hosszú felsorolás is legyen az.

961 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die richterliche Gewalt. [RGI. (österr.) 1867/144.] 15.§, STIPTA (1998b) i. m. 354.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 160.

962 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGI (österr.) 1876/36], BRAUNEDER (2001a) i. m. 160.

963 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGI (österr.) 1876/36] 2.§ (1)–(2) bekezdés.

964 A törvény nyilvánvalóan kizárta a kiegyezés által keletkeztetett közös ügyeket, illetőleg közös érdekű ügyeket. Ezekben a kérdésekben sem Ausztria, sem Magyarország nem járhatott el önállóan. Kizárta az olyan közigazgatási határozatok felülvizsgálatát is, amelyek más bírói fórumok (rendes bíróságok, Birodalmi Bíróság) elé voltak utalhatók. S többek között még kizárta a közigazgatási hatóságok szabad mérlegelés alapján hozott döntéseit és a fegyelmi ügyeket. [Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. RGI (österr.) 1876/36. 3.§]; STIPTA (1998b) i. m. 355–356.

965 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGI (österr.) 1876/36] 2.§ (2) bekezdés, STIPTA (1997a) i. m. 122–123.; STIPTA (1998b) i. m. 355.

966 Ha Magyarországot vesszük példaként, az 1896-ban felállított Közigazgatási Bíróság hatáskörét is pozitív taxációval állapították meg. [1896:XXVI. tc. 16–83.§§] De a német tagállamokban felállított bírói fórumok is ilyen típusú hatáskörrel bírtak: ld. Baden [STIPTA (2006a) i. m. 351, (2006b) i. m. 8.], vagy Poroszország [STIPTA (2006a) i. m. 356., (2006b) i. m. 14.] .

Szervezetét tekintve a bíróság elnökből és szükséges számú tanácsból tevődött össze, amelyek élén a tanácsvezető bírók álltak.⁹⁶⁷ Tagjait a minisztertanács javaslatára *a császár nevezte ki*.⁹⁶⁸ A Közigazgatási Bíróság tagjaira a bírák jogállására vonatkozó rendelkezések voltak érvényesek.⁹⁶⁹

A Közigazgatási Bíróság *kasszációs jogkörrel rendelkezett*, vagyis a közigazgatási hatóságok törvénysértő határozatait megsemmisíthette.⁹⁷⁰ Nem volt lehetősége arra, hogy ezeket megváltoztassa (reformatórius jogkör), hanem az új határozatot ismételten az érintett közigazgatási hatóságnak kellett meghoznia. A reformatórius jogkör biztosítása tovább erősítette volna a Közigazgatási Bíróság súlyát,⁹⁷¹ s mint nemsokára érinteni fogjuk az 1920-as alkotmány, jelentős mértékben el is mozdul ebbe az irányba.⁹⁷² Az 1925-ös⁹⁷³ és az 1929-es⁹⁷⁴ alkotmánynovella azonban meg nem szünteti, de jelentősen korlátozza a reformatórius jogkört. [Ld. 158.§] Ez ugyanis a hatalmi ágak megosztásának rendszerében újabb kérdést vethet fel, hiszen itt a bíróság már tényleges közigazgatási tevékenységet végez.

Az 1875-ös törvénynek a rövid áttekintése azért is fontos volt, mert hamarosan látni fogjuk, hogy több mint egy évtizedig a köztársasági időszakban is hatályban maradt.

155.§ A Közigazgatási Bíróság szervezete az 1920-as alkotmány szerint. A bíráskodás egységes szövetségi hatásköréből eredően [ld. 146.§] ezt a bírói funkciót sem osztották meg a tagállamokkal.⁹⁷⁵ A Közigazgatási

967 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGI (österreich.) 1876/36] 10.§ (1) bekezdés.

968 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGI (österreich.) 1876/36] 10.§ (3) bekezdés; STIPTA (1998b) i. m. 357.

969 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGI (österreich.) 1876/36] 11.§

970 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGI (österreich.) 1876/36] 2.§ (2) bekezdés; STIPTA (1998b) i. m. 356.

971 STIPTA (1998b) i. m. 357.

972 B-VG 1920. 133. cikkely (3) bekezdés.

973 B-VG 1925. 132. cikkely (3) bekezdés.

974 B-VG 1929. 133. cikkely (4)–(5) bekezdés.

975 ADAMOVICH (1927) i. m. 345.

Bíróság szervezetére vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket maga az alkotmány rögzítette,⁹⁷⁶ a szervezeti felépítés pontos szabályozásáról azonban *külön törvénynek* kellett rendelkeznie. Ez a törvény végül – az 1929-es alkotmánynovellát követően – *1930-ban született meg*.⁹⁷⁷ Így tehát a köztársaság *első tizenkét évében a tárgyaló bírói fórum még a közigazgatási bíráskodásról szóló 1875-ös törvény*⁹⁷⁸ alapján működött. [Ld. 154.§]

Az alkotmányban rögzített rendelkezések szerint a Közigazgatási Bíróság – Ausztria egész területére kiterjedő illetékességgel – *egyfokú külön-bírásként működött*, így ítéletei ellen jogorvoslatnak nem volt helye.

A tagok legalább felének bírói képesítéssel kellett rendelkezniük.⁹⁷⁹ A bíróság döntéseit tanácsokban hozta, ezek pontos számát azonban már alacsonyabb szintű jogforrások határozták meg.

156.§ Közigazgatási Bíróság tagjainak kinevezése. Elnökét, alelnökét és tagjait a Szövetségi Kormány javaslatára a Szövetségi Elnök nevezte ki. Mindez megegyezett az 1875-ös szabályozással⁹⁸⁰ [ld. 154.§], azon értelemszerű változással, hogy a császár helyére a köztársasági államfő lépett. Az új alkotmány azonban ezt egy további rendelkezéssel egészítette ki, miszerint: az elnök és a tagok egyik felének kinevezéséhez a Nemzeti Tanács Főbizottságának, az alelnök és a tagok másik felének kinevezéséhez pedig a Szövetségi Tanács egyetértése volt szükséges.⁹⁸¹

A változás nem tekinthető jelentéktelennek, a bírák kinevezése és választása között ugyanis lényegi különbség van. A kinevezés a testület függetlenségét erősíti, a választás erősebb politikai befolyást valósíthat meg. Az állítást megfelelően alátámasztják a kiegyezés után a magyar országgyűlésben e tárgykörben lezajlott viták.⁹⁸² Az osztrák Közigazgatási Bíróságnál a kettő kombinálásáról volt szó, hiszen államfői kineve-

976 B-VG 1920. 129–136. cikkely.

977 Bundesgesetz vom 16. Mai 1930 über die Einrichtung und das Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes (Verwaltungsgerichtshofgesetz – Vw.G.G.) [BGBl 153/1930]; ERMACORA (1976) 339.

978 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGBl (österreich) 1876/36]

979 B-VG 1920. 134. cikkely (3) bekezdés.

980 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGBl (österreich) 1876/36] 10.§ (3) bekezdés; STIPTA (1998b) i. m. 357.

981 B-VG 1920. 135. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 249.

982 STIPTA (2005a) i. m. 108–120.; STIPTA (2005b) i. m. 85–94.

zés volt, de ehhez a parlament egyetértése volt szükséges.⁹⁸³ Az 1875-ös törvény tisztán államfői kinevezésen nyugvó rendszeréhez képest⁹⁸⁴ [ld. 154.§] mindez a közjogi bírói fórum átpolitizálásának irányába hatott.

Az 1925-ös alkotmánynovella a Közigazgatási Bíróságról szóló teljes fejezetet újrafogalmazta, a kinevezési rendet azonban nem változtatta meg.⁹⁸⁵

Az 1929-es alkotmánynovella azonban – az Alkotmánybírósághoz hasonlóan⁹⁸⁶ [ld. 163.§] – *a Közigazgatási Bíróságnál is a depolitizálás irányába mozdult el*, amely részben a parlament befolyásának megszűntetésével járt. A kinevezési jog a Szövetségi Elnöknél maradt, de az elnök és az alelnök személyére ezt követően a Szövetségi Kormány minden kötöttség nélkül tehetett javaslatot. A bírákra pedig *a Közigazgatási Bíróság teljes ülése* tett előterjesztést az államfőnek. A teljes ülésnek minden megüresült bírói státuszra három jelöltet kellett állítania, s a Szövetségi Kormánynak ezek közül kellett egyet kiválasztania és a Szövetségi Elnökhöz felterjesztenie.⁹⁸⁷

A Közigazgatási Bíróság tagjainak jogállása a legfelsőbb bírósági bírakéval volt azonos.⁹⁸⁸

157.§ A Közigazgatási Bíróság hatásköre. A Közigazgatási Bírósághoz *a közigazgatási hatóságok jogsértő határozatai miatt lehetett fordulni*.⁹⁸⁹ A közigazgatási hatóságok körébe annak mindegyik szintje beletartozott, vagyis a szövetségi, a tagállami és az önkormányzati hatóságok döntései egyaránt megtámadhatóak voltak.⁹⁹⁰ A tárgyalat bíróság *hatáskörét – az 1875-ös modellhez hasonlóan*⁹⁹¹ [ld. 154.§] – *negatív taxációval állapított*

983 B-VG 1920. 135. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 249.

984 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGBl (österr.) 1876/36] 10.§ (3) bekezdés.

985 B-VG 1925. 135. cikkely.

986 B-VG 1929. 147. cikkely (4)–(6) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 241.

987 B-VG 1929. 134. cikkely (2) bekezdés.

988 Bundesgesetz vom 16. Mai 1930 über die Einrichtung und das Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes (Verwaltungsgerichtshofgesetz – Vw.G.G.) [BGBl 153/1930] 3.§ (1) bekezdés.

989 NEUMANN-ETTENREICH i. m. 72.

990 ADAMOVICH (1927) i. m. 345.

991 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGBl (österr.) 1876/36.] 3.§; STIPTA (1998b) i. m. 355–356.

ták meg, vagyis főszabályként minden közigazgatási határozat megtámadható volt, s csak azokat a kivételeket határozták meg, amelyek nem.⁹⁹²

Az 1875-ös törvényen túllépve⁹⁹³ a bírói jogvédelmet tovább erősítette az alkotmánynak azon előírása, amely szerint *a közigazgatási hatóságoknak a szabad mérlegelés alapján hozott döntései sem voltak kivéve a bírói jogorvoslat köréből*.⁹⁹⁴ Ennek kapcsán a Közigazgatási Bíróság azt vizsgálhatta, hogy a szabad mérlegelést a hatóság a törvény szellemében gyakorolta-e. Ezzel el lehetett érni, hogy a szabad mérlegelés körébe tartozó ügyekben se szülessenek egymással kirívóan ellentétes döntések.

Ezen túl a Közigazgatási Bíróság előtt – az 1929-es alkotmánynovellát követően – *panaszt lehetett emelni a közigazgatási büntetőügyek (szabálysértések) tárgyában született határozatokkal szemben is*.⁹⁹⁵ Az eljárás elsősorban itt is a szabálysértést megállapító határozat jogszerűségének megállapítására irányult. Panasszal nem csak az elmarasztalt személy fordulhatott a tárgyaló bírósághoz, hanem a magánvádló is abban az esetben, ha a közigazgatási hatóság jogszerűtlenül szüntette meg az eljárást.⁹⁹⁶ Bizonyos feltételek mellett azonban a jogszerűen meghozott elmarasztaló határozatoknál is megtámadható volt a szankció mértéke.⁹⁹⁷

A Közigazgatási Bíróság eljárásának minden esetben *feltétele volt az, hogy a rendes jogorvoslati lehetőségeket az illető személy már kimerítette*.⁹⁹⁸

992 Ki voltak zárva a szabadalmi ügyek és a közszolgálatban állók fegyelmi ügyei. [B-VG 1929. 129. cikkely (5) bekezdés] Ezen kívül ki voltak zárva azon ügyek is, amelyekben az Alkotmánybíróság járt el, illetőleg olyan testület amelynek tagjai a döntéshozatalban nem voltak utasításhoz kötve, s tagjai között bírák is voltak. [ADAMOVICH (1947) i. m. 287–288.] Ezek a kizárások azonban más jellegűek. Azért nem lehetett azokat a Közigazgatási Bíróság elé vinni, mert olyan szerv bírálta el, amelynél a pártatlan döntésre megfelelő garanciák voltak.

993 A Közigazgatási Bíróságról szóló 1875-ös törvény a közigazgatási hatóságok szabad mérlegelésen nyugvó döntéseit még teljes egészében kizárta a bírói felülvizsgálat köréből. Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGBl (österreich) 1876/36.] 3.§ c. pont; STIPTA (1998b) i. m. 356.

994 BRAUNEDER (2001a) i. m. 223.; LEHNER i. m. 300.; ADAMOVICH (1947) i. m. 287.

995 B-VG 1929. 130. cikkely (1) bekezdés.

996 B-VG 1929. 130. cikkely (1) bekezdés.

997 A szankció mértékénél a bírói jogorvoslat akkor indokolt, ha az súlyosabb mértékű. Az alkotmány ezt akkor tette lehetővé, ha egy hétnél hosszabb elzárásra, vagy 200 schillingnél magasabb összegű pénzbírságra ítélték valakit. [B-VG 1929. 130. cikkely (2) bekezdés]

998 Ez a közigazgatási bíráskodásban megszokott rendelkezés. Ugyanis már a köz-

Az 1929-es alkotmánynovella azonban olyan feladatokat is a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utalt, amelyek nem is a közigazgatás által meghozott döntések felülvizsgálatát jelentették. Itt az előző bekezdésben tett megállapítás, mármint hogy a rendes jogorvoslati út kimerítése után lehet a bírósághoz fordulni, nem is értelmezhető. Az államhatalmi egységekkel (szövetség, tagállam, körzet, község) szembeni vagyoni jogi kereseteknél a Közigazgatási Bíróság szubszidiárius hatáskört kapott. Ha egy ilyen ügyben sem a rendes bíróságok, sem az Alkotmánybíróság nem rendelkezett hatáskörrel, neki kellett eljárnia.⁹⁹⁹ Már nem szubszidiárius, hanem általános hatáskörként a Közigazgatási Bíróság döntött a szövetség, tagállam, körzet, község nevében eljáró személyek által okozott károk miatt benyújtott keresetekről,¹⁰⁰⁰ valamint ezek alkalmazottainak közszolgálati viszonyából eredő jogvitáiban, ha azok vagyoni jogi igényt érintettek.¹⁰⁰¹

158.§ Kasszációs, vagy reformatórius jogkör? A kérdés még a Közigazgatási Bíróság előző pontban tárgyalt hatáskörét érinti, de érdemes külön paragrafusban tárgyalni. A Közigazgatási Bíróságról szóló 1875-ös törvény kapcsán érintettük, hogy az csak kasszációs jogkört biztosított, vagyis a törvénysértő határozatokat a bírói fórum megsemmisíthette,¹⁰⁰² az új határozat meghozatala azonban az érintett közigazgatási hatóság feladata (jogosultsága) volt. A bíróságnak arra nem volt kompetenciája, hogy a határozatot megváltoztassa (reformatórius jogkör). [Ld. 154.§]

Az 1920-as alkotmány azonban jelentős változást hozott. Az alkotmány 133. cikkelye főszabályként a kasszációs jogkört jelölte meg,¹⁰⁰³ de a (3) bekezdés az alábbi rendelkezést tartalmazta: *„Abban az esetben, ha törvény a határozat, vagy rendelkezés meghozatalát nem bízta a közigazgatási hatóság szabad mérlegelésére, a Közigazgatási Bíróság az ügyben*

igazgatáson belül is van egy belső törvényességi felügyelet, a közigazgatási szervek döntései egy felettes közigazgatási hatóságnál megtámadhatóak. A jogsértések jelentősebb részét már ezzel a jogorvoslattal ki lehet szűrni, így ha ennek kötelező az igénybe vétele, akkor a Közigazgatási Bíróság elé lényegesen kevesebb ügy fog kerülni. Ez a gördülékeny működését mindenképpen elősegíti.

999 B-VG 1929. 131. cikkely (1) bekezdés.

1000 B-VG 1929. 131. cikkely (2) bekezdés, 133. cikkely (5) bekezdés.

1001 B-VG 1929. 132. cikkely (1) bekezdés a. pont, 133. cikkely (5) bekezdés.

1002 Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. [RGBI (österr.) 1876/36] 2.§ (2) bekezdés; STIPTA (1998b) i. m. 356.

1003 B-VG 1920. 133. cikkely (1) bekezdés.

maga is dönthet.”¹⁰⁰⁴ Ez pedig annyit jelentett, hogy a közigazgatási hatóságok szabad mérlegelés alapján hozott döntésein kívül bármely ügyben a Közigazgatási Bíróság adott ügyben eljáró tanácsa döntötte el, hogy a megtámadott közigazgatási határozatot megsemmisíti, vagy megváltoztatja.

Az 1925-ös alkotmánynovella a reformatórius jogkört jelentősen beszűkítette, mindössze egy esetben tette lehetővé. Szabálysértési bírságok esetén nem csak a jogalapot, vagy a megállapítás törvényességét, hanem a bírság aránytalanul magas mértékét is vitatni lehetett a Közigazgatási Bíróság előtt.¹⁰⁰⁵ Ha ezen utóbbi típusú panasznak a bíróság helyt adott, akkor a bírság mértékét saját hatáskörben megállapíthatta (csökkenthette).¹⁰⁰⁶ Ez egy olyan eset volt, ahol a kasszációs jogkör nem lett volna célravezető. A közigazgatási hatóság által megállapított szabálysértést az illető elkövette, a kiszabott bírság a törvény által lehetővé tett keretek között volt, csak éppen aránytalanul magas. Kasszációs jogkör esetén lehet, hogy a bíróságnak többször is meg kell semmisítenie a határozatot, mire az érintett közigazgatási hatóság a kellő szintre mérsékli a bírságot.¹⁰⁰⁷

Az 1929-es alkotmánynovella érdemben nem változtatta meg a reformatórius jogkör 1925-ös, erős korlátozását. A közigazgatási hatóságok törvénysértő határozatainak felülvizsgálatára vonatkozó általános hatáskörnél továbbra is csak kasszációs jog maradt.¹⁰⁰⁸ Reformatórius jogkör csak az ezen túli, speciális hatásköröknél volt. Nyilvánvalóan megmaradt a szabálysértési bírságok mértékének előbb tárgyalt leszállítására vonatkozó jogosítványa.¹⁰⁰⁹ Ezen túl az alkotmánynovella a Közigazgatási Bíróság részére megállapított új hatásköröknél [ld. 157.§] adott ügydöntő jogosít-

1004 „Der Verwaltungsgerichtshof kann in der Sache selbst entscheiden, soweit nicht die Behörde nach den Bestimmungen des Gesetzes zur Entscheidung oder Verfügung nach freiem Ermessen befugt ist.” [B-VG 1920. 133. cikkely (2) bekezdés]

1005 B-VG 1925. 131. cikkely (1) bekezdés.

1006 B-VG 1925. 132. cikkely (3) bekezdés.

1007 Ha például az érintett közigazgatási hatóság kiszab egy 500 schillinges bírságot, s ezt a bíróság túl magas volta miatt megsemmisíti, egy második, 498 schillinges bírság kiszabásával a közigazgatási hatóság szabályosan jár el. Érdemben azonban nem változtatott a döntésén. Ha a bíróság a megsemmisítő határozatában iránymutatást adhatna a bírság reális mértékére, az tartalmilag már nem különbözne a reformatórius jogkörtől. A határozatot ugyan formálisan a közigazgatási hatóság hozná, de a bírság mértékéről így is a bíróság döntene.

1008 B-VG 1929. 129. cikkely (1) bekezdés, 133. cikkely (1) bekezdés.

1009 B-VG 1929. 130. cikkely (2) bekezdés, 133. cikkely (4) bekezdés.

ványt. Szándékosan kell „ügydöntő” elnevezést használnunk, mert mint nem régen láthattuk, ezek nem is feltétlenül közigazgatási határozatok felülvizsgálatát jelentik. Ebben a konstellációban a kasszációs-reformatórius fogalompár nem értelmezhető. Ha a fél nem egy meghozott döntés törvényességének felülvizsgálatát kéri, hanem egy el nem bírált ügyben alaptörvényt, akkor nincs mit megsemmisíteni, vagy megváltoztatni. Ebben a bíróság meghozza a döntést, ami tartalmilag igazából a reformatórius jogkörrel azonos kompetenciát jelent. Ilyen ügydöntő határozatokat hozott az egyes állami egységekkel (szövetség, tagállam, körzet, község) szemben benyújtott tulajdonjogi keresetek,¹⁰¹⁰ illetőleg az ő nevükben eljáró személyek által okozott károk kapcsán,¹⁰¹¹ valamint a szövetség, a tagállam, a körzetek, vagy a községek alkalmazottainak közszolgálati viszonyából eredő jogvitáiban, ha azok tulajdonjogi igényt érintettek.¹⁰¹²

A kasszációs-reformatórius jogkör problémája tehát 1920 után sem jutott nyugvópontra. Az 1875-ös törvény kapcsán már szóba került, hogy a kasszációs jogkör csökkentheti Közigazgatási Bíróság hatalmi súlyát, a reformatórius jogkör biztosításával erősíteni lehetett volna pozícióit.¹⁰¹³ Az 1920-as alkotmány meg is teszi ezt a lépést. Természetesen nem teszi azt kötelezővé, a bíróság szabad belátására bízva, hogy megsemmisíti, vagy megváltoztatja az elé utalt közigazgatási határozatokat. De ez minden valószínűség szerint nem a várt eredményeket hozza. Ez lehet az oka annak, hogy az 1925-ös alkotmánynovella szinte teljesen kihátrál a reformatórius jogkör mögül. Azt csak egyetlen egy esetben hagyja meg, s ismét a kasszációs jogkör válik általánossá, s ebben az 1929-es alkotmánynovella sem hoz jelentős változást.

159.§ Az alkotmánybíráskodás kezdetei Ausztriában. A közigazgatási bíráskodás kapcsán láthattuk, hogy Ausztria a közjogi bíráskodás tekintetében már a XIX. században mintaállam volt. Mindezt visszaigazolja az alkotmánybíráskodás gyökereinek kutatása is.

A miniszterek alkotmányjogi felelősségének érvényesítésére már az 1848/49-es alkotmányok egy külön közjogi bíróság felállítását vették

1010 B-VG 1929. 131. cikkely (1) bekezdés, 133. cikkely (5) bekezdés.

1011 B-VG 1929. 131. cikkely (2) bekezdés, 133. cikkely (5) bekezdés.

1012 B-VG 1929. 132. cikkely (1) bekezdés a. pont, 133. cikkely (5) bekezdés.

1013 STIPTA (1998b) i. m. 357.

tervbe.¹⁰¹⁴ 1867-ben pedig erre a feladatra meg is szervezték az Állambíró-
ságot.¹⁰¹⁵ Több államban, így például hazánkban is, ekkor ezt a feladatot
még a parlament második kamaráján belül alakult bíróság látta el.¹⁰¹⁶ Az
osztrák Állambíróság tagjait a törvényhozás két háza választotta, s azok-
nak törvénytudó állampolgároknak kellett lennie.¹⁰¹⁷

Az alkotmánybíráskodásnak azonban lényegesen egyedülállóbb előfu-
tára volt az 1867-ben alaptörvénybe iktatott,¹⁰¹⁸ s ténylegesen 1869-ben
felállított¹⁰¹⁹ *Birodalmi Bíróság*. A testület egyrésről hatásköri bíróság-
ként működött,¹⁰²⁰ de emellett még jelentősebb funkciója volt az alapjogi
bíráskodás. Ezen utóbbi alapján a nevezett bírósághoz fordulhatott bár-
mely állampolgár, akinek politikai jogait megsértették, s minden más ren-
delkezésre álló jogorvoslati lehetőséget kimerített.¹⁰²¹

1919 januárjában Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) elne-
vezéssel felállítanak egy bírói hatóságot, de ez lényegében még a régi
Birodalmi Bíróság kompetenciáit vette át.¹⁰²² Az 1920-as alkotmányban
rögzített testület azonban már lényegesen szélesebb hatáskörrel bírt.

1014 STIPTA (2005a) i. m. 110.; STIPTA (2005b) i. m. 86–87.

1015 Gesetz vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die
im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. [*RGBI* (österr.) 1867/101.]
16.§; BRAUNEDER (2001a) i. m. 161.

1016 Magyarországon miniszterek alkotmányjogi felelőssége esetében a Képviselő-
ház helyezte vád alá az érintett minisztert, majd a Főrendi Házban megalakult
bíróóság ítélezett felette. [1848:III.tc. 32–34.§§]

1017 Gesetz vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die
im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. [*RGBI* (österr.) 1867/101.]
16.§ (2) bekezdés.

1018 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die Einsetzung eines
Reichsgerichtes. [*RGBI* (österr.) 1867/143.]

1019 Gesetz vom 18. April 1869, betreffend die Organisation des Reichsgerichtes,
das Verfahren vor demselben und die Vollziehung seiner Erkenntnisse. [*RGBI*
(österr.) 1869/44.]

1020 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die Einsetzung eines
Reichsgerichtes. [*RGBI* (österr.) 1867/143.] 2. cikkely.

1021 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die Einsetzung eines
Reichsgerichtes. [*RGBI* (österr.) 1867/143.] 3. cikkely b. pont; BRAUNEDER
(2001a) i. m. 160.

1022 Gesetz vom 25. Jänner 1919 über die Errichtung eines deutschösterreichischen
Verfassungsgerichtshofes. [*StGBI* 1919/48]; VITTORELLI i. m. 436.

160.§ Az Alkotmánybíróság szervezte. Az Alkotmánybíróság szervezetén belül először a testület létszámát kell áttekintenünk, majd a bírák megbízási idejét, választásuk (kinevezésük) rendjét, illetőleg az összeférhetetlenségi szabályokat kell vizsgálat alá vennünk. Mindezek előtt azonban meg kell említeni, hogy *az Alkotmánybíróság – a Közigazgatási Bírósághoz hasonlóan – egyfokú bíróság volt.* Az egész szövetség területén egy működött belőle, fellebbviteli bírósága nem volt, döntései azonnal jogerőssé váltak.¹⁰²³

Az Alkotmánybíróság pontos szervezetét és működését – csakúgy, mint a Közigazgatási Bíróságét – *az alkotmány és egy külön törvény*¹⁰²⁴ szabályozta. A testület pontos létszámát maga az alkotmány kezdetben nem határozta meg, csupán annyit rögzített, hogy elnökből, alelnökből és szükséges számú tagból, illetőleg póttagból áll.¹⁰²⁵ Így a létszám megállapítása a végrehajtási törvényre maradt, amely szerint *az elnök és az alelnök mellett tizenként bíró és hat póttag alkotta a jeles bírói fórumot.*¹⁰²⁶ Az 1929-es alkotmánynovella ezt a rendelkezést – változatlan bírói létszámmal – az alkotmány részévé tette.¹⁰²⁷

161.§ Az Alkotmánybíróság tagjainak választása (kinevezése). Az alkotmánybírákat és a póttagokat – az 1920-ban megállapított szabályok szerint – *a két parlamenti kamara választotta fele-fele arányban.*¹⁰²⁸ A népképviselői kamara (Nemzeti Tanács) befolyása azonban némileg nagyobb volt, mert a testület elnökét és alelnökét is ő választotta.¹⁰²⁹ Az 1925-ös alkotmánynovella az alkotmánybírák választásának rendjét nem érintette, így az 1920-ban megállapított szabályok változatlanok maradtak.

Az 1929-es alkotmánynovella által végrehajtott államszervezeti változások azonban az Alkotmánybíróságot sem hagyták érintetlenül, *a parlamentnek csak részbeni jelölési joga maradt, az Alkotmánybíróság tagjai államfői kinevezéssel nyerték megbízatásukat.* A testület elnökére és alelnökére, valamint hat bíróra és három póttagra a Szövetségi Kormány,

1023 NEUMANN-ETTENREICH i. m. 68.

1024 Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes [BGBl 1921/364.]

1025 B-VG 1920. 147. cikkely (2) bekezdés.

1026 KELSEN (1922b) i. m. 267.

1027 B-VG 1929. 147. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 240.

1028 B-VG 1920. 147. cikkely (3) bekezdés.

1029 B-VG 1920. 147. cikkely (3) bekezdés; KELSEN (1922b) i. m. 267.

három bíróra és két póttagra a Nemzeti Tanács, három bíróra és egy póttagra pedig a Szövetségi Tanács tehetett javaslatot. A parlamenti kamarák előterjesztésénél kötelező hármas jelölés volt, vagyis minden egyes megüresült helyre három jelöltet kellett állítani, akik közül a Szövetségi Elnök választotta ki a kinevezendő személyt.¹⁰³⁰

162.§ Az összeférhetetlenségi szabályok és a képesítési feltételek (a depolitizálás hiánya). A tisztség elnyerésének módja mellett lényeges kérdés, hogy kik választhatóak, illetőleg 1929 után kik nevezhetőek ki az Alkotmánybíróság tagjává. Az alkotmány 1920-ban elfogadott szövegváltozata semmilyen korlátozást nem állapított meg, *sem összeférhetlenségi szabályokat, sem képesítési feltételeket nem rögzített.*¹⁰³¹

A már korábban említett külön törvény azonban *lefektetett bizonyos összeférhetlenségi szabályokat.* Így a testület tagjai nem lehettek sem a Szövetségi Kormánynak, sem valamely tagállam kormányának tagjai, valamint legalább nyolc tag és négy póttag nem lehetett sem a Nemzeti Tanácsnak, sem a Szövetségi Tanácsnak, sem valamely tagállam országgyűlésének tagja.¹⁰³² Ez viszont jelentette azt is, hogy *a parlamenti és az alkotmánybírói mandátum között nem volt teljes összeférhetlenség.* Négy alkotmánybíró és két póttag közülük is kikerülhetett. Az 1925-ös alkotmánynovella annyi változást hozott, hogy ezeket az összeférhetlenségi szabályokat beemelte az alkotmány szövegébe.¹⁰³³

Ezek azonban csak összeférhetlenségi szabályok voltak, *képesítési feltétele továbbra sem volt a hivatal elnyerésének.* A bírácoknak nemhogy valamiféle kiemelt jogász kvalitással (egyetemi tanár, több évtizedes szakmai tapasztalat, stb.) nem kellett rendelkezniük, hanem egyáltalán *még jogász végzettség sem volt szükséges a hivatal elnyeréséhez.* Az Alkotmánybíróság – az 1929-es alkotmánynovelláig – *laikus bíróság volt.*

Bár a laikus elemeknek a közjogi bíraskodásba való bevonása nem példa nélküli, az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás túlzottan megengedő volt. Különösen Ausztriában, ahol már 1867-ben sem enged-

1030 B-VG 1929. 147.cikkely (2) bekezdés; WALTER i. m. (1972a) i. m. 711.; ADAMOVICH (1932) i. m. 240.; ZELLER (2007) i. m. 143.

1031 B-VG 1920. 147. cikkely (1)–(3) bekezdés.

1032 Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes [BGBl 1921/364.] 1.§ (2) bekezdés; Kelsen (1922b) i. m. 267.

1033 B-VG 1925. 147. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 249.

tek be laikus elemeket. A korábban említett Állambíróságnál,¹⁰³⁴ vagy a Birodalmi Bíróságnál¹⁰³⁵ is csak szakértelemmel bíró személyek voltak kinevezhetők. Az állambírósági megbízatás a parlamenti tagság között összeférhetetlenség is fennállt.¹⁰³⁶

Az alkotmánybíráskodás kapcsán tehát ugyanaz a kérdés merült fel, mint a közigazgatási bíráskodásnál. Vajon szervezeten kívülre kell-e helyezni a törvényességi (alkotmányossági) felügyeletet. [Ld. 154. §] Ausztriában 1920-ban az a válasz született, hogy nem. Ez a szisztéma azonban nem hozta meg a várt eredményeket, így az 1929-es alkotmánynovella erősen a depolitizálás irányába mozdult el.

163.§ Az Alkotmánybíróság depolitizálása (1929). Az *Alkotmánybíróság depolitizálásában a jelentős lépést tehát az 1929-es alkotmánynovella hozta meg.* Ez a végrehajtó és a törvényhozó hatalom minden pontján összeférhetetlenséget mondott ki az alkotmánybírói megbízatással,¹⁰³⁷ s ezen kívül a politikai pártok alkalmazottaira, illetőleg funkcionáriusaira is kimondta az összeférhetetlenséget.¹⁰³⁸ A bírói függetlenségre vonatkozó rendelkezéseket is kiterjesztette rájuk.¹⁰³⁹ Az Alkotmánybíróság elnöke és alelnöke tekintetében az összeférhetetlenné nyilvánított tisztségek korábbi betöltése esetére vonatkozóan is tilalmat állapított meg.¹⁰⁴⁰

1034 Gesetz vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. [RGBI (österr.) 1867/101.] 16.§ (2) bekezdés.

1035 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die Einsetzung eines Reichsgerichtes. [RGBI (österr.) 1867/143.] 5. cikkely (2) bekezdés.

1036 Gesetz vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. [RGBI (österr.) 1867/101.] 16.§ (2) bekezdés.

1037 Az alkotmánynovella legerősebben a törvényhozás tagjaira koncentrált. Itt ugyanis még a parlamenti mandátumról történő lemondással sem kerülhetett be valaki az Alkotmánybíróság tagjai közé. Az összeférhetetlenség ugyanis a lemondást követően mindaddig fennállt, amíg az adott népképviselői szerv választási ciklusa le nem járt. [B-VG 1929. 147. cikkely (4) bekezdés]

1038 B-VG 1929. 147. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 241.

1039 B-VG 1929. 147. cikkely (6) bekezdés.

1040 B-VG 1929. 147. cikkely (5) bekezdés; Az Alkotmánybíróság elnökévé és alelnökévé csak olyan személy volt kinevezhető, aki a megbízatás elnyerése előtt legalább négy évig semmilyen összeférhetetlenné nyilvánított tisztséget nem töltött be. [B-VG 1929. 147. cikkely (5) bekezdés]

Az 1929-es novella jelentős változást hozott abban is, hogy *meghatározott képzettséghez kötötte az alkotmánybírói megbízatást*.¹⁰⁴¹

A depolitizálásnak fontos eleme volt a választási (kinevezési) rend megváltoztatása is. A Közigazgatási Bíróság kapcsán – magyar összefüggésekkel megindokolva¹⁰⁴² – már érintettük, hogy *a választás az átpolitizáltság, a kinevezés pedig a depolitizálás irányába hat*. [Ld. 156.§] *A kötelező hármas jelölés* [ld. 161.§] azt a célt szolgálta, hogy *a parlamenti erők ne tudják kompromisszumok útján az alkotmánybírói státuszokat egymás között szétosztani*. Ha a három jelölt közül a Szövetségi Elnök szabadon választhat, akkor a parlamentnek kockázatos politikafüggő személyeket jelölni. Ha a nagyobb politikai erők mindegyike egy-egy „pártfüggő” jelöltet erőltet be a hármas csoportba, akkor az államfő szabad belátására bízta, sőt igazából rákényszeríti, hogy valamelyik erőnek kedvezzen. *Ebben a szisztémában pártsemleges személyek jelölése a célszerű*.

Persze ez a kinevezési rend is kijátszható volt, ha két bírói helyre egyszerre jelölnek, s a két nagy politikai tábor megállapodik, hogy egyikre az egyik, a másikra pedig a másik tábor adja mindhárom jelöltet. A Szövetségi Kormány részéről pedig nem volt kötelező hármas jelölés, ami egyébként felesleges is lett volna. Itt ugyanis lehetőség nyílt volna az „azonos kaliberű” személyek jelölésére, ami a többes jelölést kiüresíti. Az Alkotmánybíróság működésének 1933-as ellehetetlenítése [ld. 225.§] azonban azt mutatta, hogy *a testületet nem sikerült teljesen depolitizálni*.

Pedig a depolitizálás megvalósításához egy elég súlyos lépés is szükséges volt. *A hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumát meg kellett szüntetni, s a megürült státuszokat az új szabályok szerint feltölteni*.¹⁰⁴³

1041 Az elnöknek, az alelnöknek, valamint a tagoknak és a póttagoknak egyaránt jog- és államtudományi végzettséggel, és ezt követően legalább tízévi, ilyen végzettséghez kötött munkakörben eltöltött gyakorlati idővel kellett rendelkezniük. [B-VG 1929. 147. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 240.] A Szövetségi Kormány és a parlamenti kamarák által tett előterjesztések között különbség volt abban, hogy az utóbbiaknak kötelező hármas jelölést kellett tenni, és a Szövetségi Elnök ezek közül szabadon választhatott. A Szövetségi Kormány minden megüresedő helyre egy személyt javasolt, vagyis a Szövetségi Elnöknek lényegesen kisebb volt a mozgástere. Ugyanakkor a kormány részére nem csak a jogi végzettség és a tíz éves szakmai gyakorlat állt előterjesztési feltételként. A javasolt személyeket csak hivatásos bírák, közigazgatási tisztviselők, illetőleg a jogi karok professzorai közül választhatta meg. [B-VG 1929. 147. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 240.]

1042 STIPTA (2005a) i. m. 108–120.; STIPTA (2005b) i. m. 85–94.

1043 VÜG 1929. 25.§

Hamarosan érinteni fogjuk ugyanis, hogy az alkotmánybírák megbízatása élethossziglan szól, ¹⁰⁴⁴ nyugdíjkorhatárt is csak az 1929-es alkotmány-novella vezetett be. ¹⁰⁴⁵ Ha csak a megürülő státuszokat töltik fel az új szabályok szerint, akkor a depolitizálás irányába tett lépések évtizedekig tartottak volna.

164. §. Az alkotmánybírák munkajogi státusza elég érdekes volt. Az ilyen fontos közjogi állásokkal kapcsolatban általában megkívánják, hogy az azt betöltő személyek más kereső tevékenységet ne folytassanak. Ausztriában azonban még a depolitizálást kimondó 1929-es alkotmánynovella után is jelentős sajátossága maradt az Alkotmánybíróságnak, hogy *tagjai nem voltak kötelesek főfoglalkozásként folytatni alkotmánybírói tevékenységüket*. ¹⁰⁴⁶ Mandátumuk elnyerése után – amennyiben arra nem volt összeférhetetlenség megállapítva – korábbi állásukat megtarthatták.

165.§ Az Alkotmánybíróság belső működése. A sajátos munkajogi státuszuk [ld. 164. §] a működési rendre is kihatott, az *ügyek előkészítésével ugyanis nem foglalkozott mindegyik bíró*. Az Alkotmánybíróság saját tagjai közül – háromévi időtartamra – *állandó referenseket választott*. ¹⁰⁴⁷ Ezek számát a törvény nem határozta meg, nyilvánvalóan az ügyforgalom döntötte el. Ha számukat a testület elnöke nem tartotta elegendőnek, saját hatáskörben is adhatott állandó referensi megbízást. ¹⁰⁴⁸

Az elnöknek – előkészítés végett – az állandó referensek között kellett az ügyeket kiszignálni, ¹⁰⁴⁹ a referensi megbízással nem rendelkező tagok csak a tárgyalási napokra jártak be. Nem szabad megfélekedtünk még arról sem, hogy a megbízatás mellék foglalkozásként történő ellátása működőképességi problémákat okozhatott, ha a bírák egyéb elfoglaltságaik

1044 B-VG 1920. 147. cikkely (3) bekezdés; LEHNER i. m. 301.; ADAMOVICH (1927) i. m. 249.

1045 B-VG 1929. 147. cikkely (6) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 714.; ADAMOVICH (1932) i. m. 241.

1046 WALTER (1972a) i. m. 710.

1047 Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes [BGBl 1921/364.] 2.§ (1) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 241.

1048 Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes [BGBl 1921/364.] 2.§ (1) bekezdés.

1049 Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes [BGBl 1921/364.] 15.§.

miatt túl gyakran távol maradtak az ülésektől. Ezért már az 1925-ös alkotmánynovella lehetővé tette, hogy *a testület az ülésektől rendszeresen távol maradó tagjának mandátumát megszüntesse*.¹⁰⁵⁰

166.§ Az alkotmánybírák javadalmazása. A kérdést az alkotmánybíróági törvény szabályozta, amely figyelembe vette a munkajogi státusz kapcsán megbeszélteket. Havi illetményre csak a testület elnöke és alelnöke, valamint az állandó referensek [ld. 165.§] voltak jogosultak. Az illetmény összege megegyezett a nemzeti tanácsi képviselők tiszteletdíjával, amelyhez az elnök még 50, az alelnök pedig 25%-os illetménypótlékra volt jogosult.¹⁰⁵¹ Az Alkotmánybíróság többi tagja csak napidíjat kapott, amely az állandó referensek havi illetményének, vagyis a nemzeti tanácsi képviselők tiszteletdíjának 1/20-ad része volt.¹⁰⁵² Ez minden ülésnapon való részvétel után járt.

Az illetmények adó-, illeték-, és végrehajtásmentesek voltak.¹⁰⁵³

167.§ Az Alkotmánybíróság tagjainak megbízatási ideje. Az alkotmánybírák *megbízatása határozatlan időre szólt*, s kezdetben kötelező nyugdíjkorhatár sem volt. Mindez annyit jelentett, hogy megbízatásuk élethossziglan tartott.¹⁰⁵⁴ Az 1929-es alkotmánynovella vezette be a 70 éves nyugdíjkorhatárt,¹⁰⁵⁵ de választási ciklus továbbra sem volt, ha valakit megválasztottak alkotmánybíróvá, az 70 éves koráig betöltötte a hivatalát.

1050 A mandátum visszavonásának lehetősége szigorú megjelenési kötelezettséget vont maga után. Amennyiben valamelyik bíró – kellő kimentés nélkül – három egymást követő ülésen nem jelent meg, az alkotmánybíróság kizárhatta tagjai sorából. [B-VG 1925. 147. cikkely (5) bekezdés]

1051 Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes [BGBl 1921/364.] 4.§ (1)–(2) bekezdés.

1052 Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes [BGBl 1921/364.] 5.§ (1)–(2) bekezdés.

1053 Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes [BGBl 1921/364.] 5.§ (3) bekezdés.

1054 B-VG 1920. 147. cikkely (3) bekezdés; LEHNER i. m. 301.; ADAMOVICH (1927) i. m. 249.

1055 B-VG 1929. 147. cikkely (6) bekezdés; WALTER (1972a) i. m. 714.; ADAMOVICH (1932) i. m. 241.

Csak érdekességgént a két 1918 előtti közjogi bírósággal összehasonlítva, a Birodalmi Bíróság tagjainak megbízatása élethossziglan szólt,¹⁰⁵⁶ az Állambíróság tagjaié viszont hat évre,¹⁰⁵⁷ vagyis határozott időre.

168. § Az indítványozók köre (az állampolgári panasz hiánya). A működés másik fontos jellegzetessége, hogy az osztrák alkotmánybíráskodás nem ismeri *az állampolgári panasz intézményét*. Ez annyit jelent, hogy *indítványt csak a jogvitában közvetlenül érintettek terjeszthettek elő*,¹⁰⁵⁸ általános állampolgári panaszjog nem volt.¹⁰⁵⁹ Emellett az Alkotmánybíróság azon törvények alkotmányosságát, amely alapján egy adott döntését meghozta, hivatalból is vizsgálhatta.

169.§ Az Alkotmánybíróság hatáskörében az alkotmánynovellák nem hoztak olyan jelentős változást, mint azt például a tagok választása (kinevezése) terén tapasztalhattuk. [Ld. 161.§] Napjainkban is fennálló hatásköreit már az alkotmány 1920-as szövegváltozata tartalmazta, a későbbi módosítások csak pontosították ezeket, de jelentős módosításokat nem tettek rajta.

A három autonóm államhatalmi egység (szövetség, tagállamok, helyi önkormányzatok) között felmerülhettek olyan vagyoni jogi viták, amelyekben a rendes bíróságoknak nem volt hatáskörük. Ebben az esetben a döntést az Alkotmánybíróság elé utalták.¹⁰⁶⁰

1056 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die Einsetzung eines Reichsgerichtes. [RGBI (österr.) 1867/143.] 5. cikkely (1) bekezdés.

1057 Gesetz vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. [RGBI (österr.) 1867/101.] 16.§ (2) bekezdés.

1058 LEHNER i. m. 300.

1059 Ha a hatályos magyar alkotmányt vizsgáljuk, az Alkotmánybíróság eljárását bárki kezdeményezheti. [MKA 32/A.§ (3) bekezdés] Ez nem vonatkozik az Alkotmánybíróság minden hatáskörére, például előzetes normakontrollt csak a köztársasági elnök kérhet. A legfontosabb hatásköröknél (utólagos normakontroll, alkotmányjogi panasz, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség) azonban általános állampolgári panasz érvényesül. [KUKORELLI–PAPP–TAKÁCS i. m. 449.]

1060 B-VG 1920. 137. cikkely; ADAMOVICH (1947) i. m. 293–294.; Az alkotmánynovellák hatása az Alkotmánybíróság hatáskörére talán ennél a cikkelynél szemléltethető a leginkább. Ezt a részt (137. cikkely) ugyanis mindkét alkotmánynovella (1925, 1929) teljesen újrafogalmazta, anélkül viszont, hogy a jelentéstartalmát megváltoztatta volna. Mindkét alkalommal pontosították a szöveget.

Az Alkotmánybíróság második fontos feladatköre a *hatásköri bírászkodás* ellátása volt. A polgári típusú állam a hatalmi ágak megosztására épül, amelynek következménye, hogy az állampolgárok napi ügyeit intéző bírói és a közigazgatási hatóságoknak nem lehet közös felettes szervük.¹⁰⁶¹ Ennek következménye, hogy a köztük kialakuló hatásköri viták eldöntésére speciális eljárást kell kidolgozni, egy külön hatásköri bíróságot kell felállítani.¹⁰⁶² Ausztriában ezt a feladatot az Alkotmánybíróság látta el.¹⁰⁶³ Ezen kívül – ugyan az előzötől eltérően nem szükségszerű módon, de – a bírói hatóságok között is kialakulhatnak hatásköri viták. Ezek elbírálását Ausztriában szintén az Alkotmánybíróság elé utalták.¹⁰⁶⁴ A hatásköri viták harmadik típusa csak a szövetségi államokra jellemző. A szövetség és a tagállamok közötti, illetőleg a tagállamok egymás közötti hatásköri vitáinak eldöntésére is kellett egy különbíróság. Ezt szintén az Alkotmánybíróság kompetenciájába utalták.¹⁰⁶⁵ A hatásköri bírászkodás

1061 Amennyiben a hatásköri vitába keveredő hatóságoknak van közös felettes szervük, akkor elvileg nem kell hatásköri bíróság elé utalni az ügyet, hanem a közös felettes szervük elbíráhatja azt.

1062 Magyarországon 1907-ben ezért állították fel a Hatásköri Bíróságot. [1907:LXI. tc.]

1063 B-VG 1920. 138. cikkely (1) bekezdés a. pont; ADAMOVICH (1947) i. m. 295–296.; LEHNER i. m. 300.

1064 B-VG 1920. 138. cikkely (1) bekezdés b. pont; ADAMOVICH (1947) i. m. 296.; LEHNER i. m. 300. A bírósági szervezeten belül akkor alakulhatnak ki hatásköri viták, ha a rendes bíróságok mellett működnek ún. különbíróságok. A rendes bíróságokhoz tartozó két bírói fórum közötti hatásköri vitát ugyanis el tudja dönteni a közös felettes bíróságuk. Végso soron a Legfelsőbb Bíróság minden rendes bíróságnak felettes bírósága, így ha más közös felettes bírói szervet nem is találunk, a Legfelsőbb Bíróság biztos eldöntheti a hatásköri vitát. A külön bíróságok (közigazgatási bírászkodás, munkaügyi bírászkodás stb.) lényege viszont éppen az, hogy kiszakítják őket a rendes bíróságok szervezeti rendszeréből. Amennyiben külön bíróság és rendes bíróság között alakul ki hatásköri vita, ezt egy külön hatásköri bíróság elé kell utalni. Ugyanígy kell eljárni, ha mindez két különbíróság között alakul ki. Tekintettel arra, hogy a német, illetőleg osztrák bírósági szervezet Európában a legtöbb különbíróságot tartalmazta, így Ausztriában a hatásköri bírászkodásnak ez fontos eleme volt. Érdekes kérdés még az Alkotmánybíróság és más különbíróság, vagy rendes bíróság közötti hatásköri viták eldöntése. Erre még egy külön hatásköri bíróságot nem állítottak fel, ezeket a vitákat maga az Alkotmánybíróság döntötte el.

1065 B-VG 1920. 138. cikkely (1) bekezdés c. pont; ADAMOVICH (1947) i. m. 296–298. Ezek a hatásköri viták a párhuzamként sokszor emlegetett Németországban sem voltak ismeretlenek. 1867 és 1918 között azonban még nem állítottak fel különbíróságot, hanem a tagállamok közösségét képviselő Szövetségi Tanács döntötte el ezeket a jogvitákat. [SZABÓ (2002) i. m. 122.] 1919 után

egyébként nem új keletű funkció, nem rég érintettük [ld. 159 §], hogy a Birodalmi Bíróság már ellátott ilyen feladatot a császárság idején.¹⁰⁶⁶

A harmadik hatáskör *a jogszabályokkal kapcsolatban gyakorolt normakontroll* volt. Ennek keretében egyrészt vizsgálhatta *a rendeletek törvényességét*.¹⁰⁶⁷ A jogforrási hierarchiából eredő szigorú rend miatt a rendeletek törvénnyel ellentétes szabályt nem tartalmazhattak, ha az Alkotmánybíróság illetékesen állapította meg, az adott rendeletet megsemmisíthette,¹⁰⁶⁸ *s ugyanígy tehetett az alkotmánysértő törvényekkel szemben is*.¹⁰⁶⁹ Mivel az igazságszolgáltatás kizárólagos szövetségi ügy volt, a tagállamok saját alkotmányuk védelmére nem állíthattak fel ilyen közjogi bírói fórumot. Ebből következően *a tagállami jogforrások alkotmányosságának vizsgálata is a hatáskörébe tartozott*: ugyanígy vizsgálhatta a tagállami rendeletek törvényességét,¹⁰⁷⁰ illetőleg a tagállami törvények alkotmányosságát.¹⁰⁷¹ A jogszabályokkal kapcsolatos normakontroll köréből a rendeletek törvényességének vizsgálata már létezett 1918 előtt is, azt – Magyarországhoz hasonlóan¹⁰⁷² – a rendes bíróságok látták el.¹⁰⁷³ A törvények alkotmányellenességének megállapítása viszont új hatáskör volt, s Európában szinte egyedülálló. Általános törvénymegsemmisítési joga ezen kívül csak a Csehszlovákiában felállított Alkotmánybíróságnak volt.¹⁰⁷⁴ Érdekes azonban, hogy északi szomszédunknál kizárólag a tör-

azonban felállították a már többször említett Német Birodalom Állambíróságát (Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich), amelynek egyik fő feladata a Birodalom és tagállamai, illetőleg az egyes tagállamok között felmerült hatásköri viták eldöntése volt. [SZABÓ (2002) i. m. 230–231.]

1066 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die Einsetzung eines Reichsgerichtes. [RGL (österreich) 1867/143.] 2. cikkely.

1067 B-VG 1920. 139. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 342.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 223.; LEHNER i. m. 300.

1068 NEUMANN-ETTENREICH i. m. 74.; ADAMOVICH (1947) i. m. 298–299.

1069 B-VG 1920. 140. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 318–324.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 223.; LEHNER i. m. 300.; ADAMOVICH (1947) i. m. 303–309.

1070 B-VG 1920. 139. cikkely (1) bekezdés.

1071 B-VG 1920. 140. cikkely (1) bekezdés.

1072 A bírói hatalomról szóló 1869:IV.tc. 19.§ (2) bekezdése kimondta: „A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítél.”

1073 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die richterliche Gewalt. [RGL (österreich) 1867/144.] 7. cikkely 2. mondat.

1074 SANDER i. m. 454–457.

vények alkotmányellenességének megállapítását utalták az Alkotmánybíróság hatáskörébe,¹⁰⁷⁵ a rendeletek törvényessége felett még a rendes bíróságok ítélték.¹⁰⁷⁶ Ez igazából az alkotmányvédő fórum felállításának kissé sajátos folyamatából eredt.¹⁰⁷⁷

Az osztrák Alkotmánybíróság negyedik hatásköre *a választási bíráskodás volt*.¹⁰⁷⁸ A testület hatáskörébe tartozott a Nemzeti Tanács, a Szövetségi Tanács, a tagállamok országgyűlései, valamint minden más népképviselői szerv¹⁰⁷⁹ választásával, illetőleg a népi kezdeményezéssel és a népszavazásokkal összefüggő jogviták elbírálása. A Szövetségi Elnök közvetlen választásának 1929-es bevezetése után értelemszerűen az ebből eredő viták elbírálását is az Alkotmánybíróság elé utalták.¹⁰⁸⁰

1075 SANDER i. m. 456.

1076 Csehszlovákia 1920. 102. cikkely 1. mondat; SANDER i. m. 453.

1077 Maga az 1920-as csehszlovák alkotmány az Alkotmánybíróságról nem szólt. Erre vonatkozó rendelkezést az alkotmány hatálybalépítéséről szóló 1920. február 29-i törvény II. cikkelyében találhatunk [Gesetz womit die Verfassungsurkunde der tschechoslowakischen Republik eingeführt wird. Vom 29. Februar 1920 (Gesetz Nr. 121/1920)] Ez a törvény az Alkotmánybíróság feladataként a törvények alkotmányosságának vizsgálatát jelöli meg, s amikor felállítják a testületet, ezt az egyetlen hatáskört adják neki. [SANDER i. m. 454–456.]

1078 B-VG 1920. 141. cikkely.

1079 A „minden más népképviselői szerv” alatt elsősorban a helyi önkormányzatokat kell értenünk.

1080 ADAMOVICH (1947) i. m. 309–312. A választási bíráskodás tisztán bírói útra történő terelése a két világháború közötti időszakban még nem volt általánosnak mondható szabály. A polgári típusú államműködés kezdeti időszakában a választási bíráskodásból eredő feladatokat maga a választandó testület (alsóház) látta el. Második lépésként a törvényhozás és valamely bírói testület által közösen delegált „vegyes bíróság”. S utolsó lépésként jelent meg a tisztán bírói hatóság, mint a választási jogvitákat eldöntő szerv. Németországban például a két világháború között még csak a második lépcsőként említett „vegyes bíróság” létezett. [SZABÓ (2002) i. m. 178–179.] A tisztán bírói út biztosítása esetén is felmerül a kérdés, hogy azt a rendes bíróságok elé utalják, vagy közjogi bíráskodás körében tartásuk. Logikailag az utóbbi körhöz tartozik, hiszen a választások körül felmerült jogvita közjogi jellege nem vitatható. Lényeges szempont viszont az is, hogy gyorsan el kell őket bírálni, és egy időpontban viszonylag nagy számban is előforduló esetről lehet szó. Ezért az Alkotmánybíróság elé utalása kissé kockázatos lehet, hiszen ez kis létszámú testület. Ebben az esetben a Közigazgatási Bíróság alkalmazása talán célszerűbb, mert annak sok tanácsa van, s így gördülékenyebben meg tudja oldani a feladatot. Ausztriában azonban ennek ellenére az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalták a feladat ellátását. [A választási bíráskodás általános fejlődésének áttekintése kapcsán ld. RUSZOLY i. m. 17–51.]

Az ötödik hatáskör *az állambírósági funkció volt*, amely a végrehajtó hatalom tagjaival szembeni jogi felelősség¹⁰⁸¹ érvényesítését jelentette. Ezeket az érintett államhatalmi szervek kapcsán már részleteiben is megbeszéltük. A Szövetségi Elnököt – az alkotmány megsértése esetén – a kibővített Szövetségi Gyűlés¹⁰⁸² [ld. 119.§], a Szövetségi Kormány tagjait pedig – bármely törvény megsértése esetén – a Nemzeti Tanács¹⁰⁸³ [ld. 141.§] helyezhette vád alá. A tagállami kormányok tagjai törvénytörés, vagy a szövetség által meghatározott közigazgatási feladatok elmulasztása miatt voltak vád alá helyezhetőek. Törvénytörés esetén – a tagállam alkotmányában meghatározott szabályok szerint – az illetékes országgyűlés emelhetett vádat. Ugyanerre azonban a Szövetségi Kormány is jogosult volt, a szövetségi kötelezettségek elmulasztásáért pedig csak ő helyezhette vád alá a tagállami kormányok valamely tagját.¹⁰⁸⁴ Nem olyan régen érintettük, hogy ez a közjogi bírói funkció szintén létezett 1918 előtt is [ld. 159.§], amelyet az Állambíróság látott el.¹⁰⁸⁵

A hatodik és egyben utolsó alkotmánybírósági hatáskör *a speciális közigazgatási bíráskodás volt*. Érdemes megemlíteni, hogy az alkotmánynak az ezt szabályozó 144. cikkelyét mindkét alkotmánynovella átszövegezte. Jelentős tartalmi változást azonban nem fedezhetünk fel, folyamatosan a rendelkezések pontosítása történt. A korábbiakban említettem, hogy *a közigazgatási hatóságok által elkövetett törvénytörések miatt főszabályként a Közigazgatási Bíróság előtt lehetett panaszt tenni*.¹⁰⁸⁶ [Ld. 157.§] Amennyiben viszont a közigazgatási hatóság döntése *alkotmányban biztosított alapjogot sértett*, akkor az Alkotmánybírószághoz lehetett fordulni.¹⁰⁸⁷ Ez nem volt párhuzamos hatáskör a Közigazgatási Bírószággal, hiszen a törvénytörő döntés nem sértett mindig alkotmányos alapjogot is. Az 1929-es alkotmánynovellával megállapított szövegváltozat tételesen ki is mondta: az Alkotmánybírószág elutasító döntése esetén a panaszos

1081 B-VG 1920. 142. cikkely.

1082 B-VG 1920. 63. cikkely; 142. cikkely (2) bekezdés a. pont; LEHNER i. m. 198.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 97.; ADAMOVICH (1927) i. m. 196–197.

1083 B-VG 1920. 76. cikkely (1)–(2) bekezdés; 142. cikkely (2) bekezdés b. pont.

1084 ADAMOVICH (1947) i. m. 309–314.

1085 Gesetz vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. [RGI (österr.) 1867/101.] 16.§; BRAUNEDER (2001a) i. m. 161.

1086 NEUMANN-ETTENREICH i. m. 72.

1087 B-VG 1920. 144. cikkely (1)–(2) bekezdés.

kérésére külön meg kell vizsgálni, hogy a Közigazgatási Bíróság eljárása indokolt-e. Ha az volt, az ügyet át kellett helyezni.¹⁰⁸⁸

A hatásköri elhatárolást egyébként a Közigazgatási Bíróság kapcsán is érintettük [ld. 157.§], s láthattuk, hogy nem ment könnyen a megoldás. Az egyes államhatalmi egységekkel (szövetség, tagállam, körzet, község) kapcsolatos vagyoni jogi vitáknál például az 1929-es alkotmánynovella a szubszidiárius hatáskör megállapításával oldotta fel a problémát. [Ld. 157.§] Akkor járt el a Közigazgatási Bíróság, ha a jogvita sem a rendes bíróságok, sem az Alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozott.¹⁰⁸⁹

170.§ Az Alkotmánybíróság ítéleteinek végrehajtása az alkotmány 1920-as szövegváltozata szerint kizárólag a Szövetségi Elnök feladata volt.¹⁰⁹⁰ Az 1925-ös alkotmánynovella a szövetségi szerveződés egyes egységei (szövetség, tagállam, község) közötti vagyoni jogi vitákban hozott döntések végrehajtását a rendes bíróságok hatáskörébe utalta,¹⁰⁹¹ minden más döntés végrehajtása azonban továbbra is a szövetségi államfő feladata maradt.¹⁰⁹² Az 1929-es alkotmánynovella még annyiban erősítette a Szövetségi Elnök kompetenciáját, hogy az Alkotmánybíróság ítéleteinek végrehajtásához a fegyveres erők igénybevételét is megengedte.¹⁰⁹³ [Ld. 126.§]

VII. A tagállamok államszervezete

171.§ A szövetségi és a tagállami kompetenciák az államszervezet meghatározásában. Az „Anschluss” kapcsán már érintettük a szövetségi államokon belül a tagállamok alkotmányozási autonómiájának kérdését. [Ld. 51.§] Minél erősebb az alkotmányozási autonómia, annál kevesebb szövetségi előírás vonatkozik a tagállamok államszervezetének felépítésére. Németországban az 1919-es birodalmi alkotmány a tagállamok alap-törvényeire vonatkozóan csak néhány alapelvet állapított meg.¹⁰⁹⁴ [Ld.

1088 ADAMOVICH (1947) i. m. 314–316.

1089 B-VG 1929. 131. cikkely (1) bekezdés.

1090 B-VG 1920. 146. cikkely.

1091 B-VG 1925. 146. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 314.

1092 B-VG 1925. 146. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 314.

1093 B-VG 1929. 146. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 72.

1094 A Weimari Alkotmány megkövetelte az államforma homogenitását, vagyis minden tagállamnak kötelezően köztársasági államformát kellett rögzítenie.

51.§] Államszervezetük felépítését – a rendes bíróságok szervezetének kivételével¹⁰⁹⁵ – minden tagállam önállóan határozta meg.

Ausztriában viszont a szövetségi alkotmány *nem csak alapelveket, hanem tételes szabályokat is tartalmazott a tagállamokra vonatkozóan*. Ezek azonban nem voltak kimerítőek, így a tagállami alkotmányoknak is jutott szerep. Tehát *volt alkotmányozási autonómiájuk, csak lényegesen szűkebbre szabottan, mint a korabeli Németországban*. Így államszervezetük tárgyalása kapcsán vegyülni fognak a szövetségi és a tagállami normák. Ebből következik az is, hogy a tagállamok államszervezete részben egyforma volt, hiszen a szövetségi normák mindenkire egységesen vonatkoztak. A téma tárgyalása kapcsán tehát lesznek olyan elemek, amelyeket egységesen tárgyalunk, s lesznek olyanok, amelyeknél a tagállamokat egyenként kell vizsgálat alá venni, hogy az adott autonóm ügykört miként szabályozták.

172.§ Az igazságszolgáltatás hiánya. Mint a szövetségi államszervezet kapcsán megtárgyaltuk, *az igazságszolgáltatás kizárólagos szövetségi hatáskör volt*¹⁰⁹⁶ [ld. 74.§], így a tagállamok államszervezetének elemzésekor ezt a kérdést mellőznünk kell. Ebből eredően kizárólag a törvényhozó és a szűkebb értelemben vett végrehajtó (közigazgatási¹⁰⁹⁷) hatalommal fogunk foglalkozni.

A tagállamok törvényhozó szerveit az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján kellett felállítani, s a végrehajtó hatalom gyakorlóinak ezen törvényhozás bizalmát kellett bírnia. Ezen túl az önkormányzatok felállításánál szintén megkövetelte a demokratikus választási rendszert. [WRV 17. cikkely (1)-(2) bekezdés; HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 72–73.; MERKL (1996) i. m. 353.]

1095 Az 1919-es birodalmi alkotmány a rendes bíróságokra vonatkozóan csak annyit tartalmazott, hogy „A rendes bíraskodást a Birodalmi Bíróság és a tagállamok bíróságai végzik”. [WRV 103. cikkely] A még 1877-ben kibocsátott bírósági szervezeti törvény [Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 RGBI (deutsches) 41.] azonban a tagállami bíróságok (Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht) szervezeti felépítését is szabályozta. Ez mindenképpen a tagállamok államszervezetére vonatkozó birodalmi előírás volt.

1096 B-VG 1920. 82. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 243.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 143.

1097 KELSEN (1993) i. m. 229–230.

173.§ A tagállami törvényhozás szerveit a szövetségi alkotmány határozta meg, így *az mindenütt egységes volt.*¹⁰⁹⁸ A törvényhozó hatalom gyakorlására mindegyik tagállamnak a lakossága által választott egykamarás országgyűlést (Landtag) kellett felállítania.¹⁰⁹⁹ Ennek elnevezése ugyan Bécsben községi tanács (Gemeinderat)¹¹⁰⁰ volt, de jogállását tekintve ez is országgyűlésnek számított.¹¹⁰¹ Ennek eredete még arra a speciális kapcsolatra vezethető vissza, amely a kezdeti időkben Bécs és Alsó-Ausztria között fennállt.¹¹⁰²

A szövetségi alkotmány – bár részletesebb volt, mint Németországban [ld. 51.§] – a törvényhozó szervekre vonatkozóan sem tartalmazott kimerítő szabályozást. A következő §-okban látni fogjuk, hogy sok lényeges kérdés eldöntésében meghagyta a tagállamok autonómiáját.

174.§ Az országgyűlések létszáma. *Az országgyűlések létszámát – az 1929-es alkotmánynovelláig – a szövetségi alkotmány nem rögzítette, így azt minden tagállam önállóan állapította meg.* A gyakorlatban a legkisebb országgyűlés (Salzburg) 26, a legnagyobb (Bécs) 120 képviselőből állt.¹¹⁰³

1098 Az „Anschluss” kapcsán áttekintettük Németország tagállamainak a helyzetét, s láthattuk, hogy ott a központi alkotmány nem határozta meg törvényhozásuk szervezeti felépítését. Így az is előfordulhatott, hogy egyik tagállamban két kamarás, a másikban pedig egy kamarás országgyűlés volt.

1099 B-VG 1920. 95. cikkely (1) bekezdés.

1100 L-VG Wien 1920. 116. cikkely (1) bekezdés.

1101 ADAMOVICH (1927) i. m. 157.

1102 Bécs kezdetben Alsó-Ausztria része volt, de azon belül speciális jogállást élvezett. Emiatt Alsó-Ausztria országgyűlése – ellentétben a többi tagállammal – két kamarás volt. Az első (tagállami) kúriát a Bécsen kívüli területeken választották, a második (városi) kúriát pedig Bécs lakossága. Meg voltak határozva bizonyos közös ügyek, amelyeket a két kúria együttesen intézett, az ezen kívülieket azonban mindkét országrész külön intézte, s az egyes kúriák önálló törvényeket hoztak benne. Az alkotmány azonban felhatalmazta őket, hogy szuverén döntésükkel, tehát központi jóváhagyás nélkül, két önálló tagállammá alakulhatnak. [B-VG 1920. 108–114. cikkely] Ez hamarosan meg is történt, így az 1925-ös alkotmánynovella, mint oka fogott rendelkezést, hatályon kívül helyezte az Alsó-Ausztria és Bécs kapcsolatáról szóló passzust.

1103 Az országgyűléseik 1929 előtti létszámának megállapításakor a tagállamok ugyan többé-kevésbé figyelemmel voltak tényleges nagyságukra, de az 1929-es alkotmánynovella a pontos számok rögzítésével ezt a lakosságszámmal arányosabbá tette.

Az 1929-es alkotmánynovella a lakosságszámtól függően maximalizálta¹¹⁰⁴ az országgyűlések képviselői létszámát. Ez ugyan csak felső határ volt, tehát kisebb létszámot megállapíthattak a tagállamok, de ezzel a lehetőséggel nem nagyon éltek.¹¹⁰⁵ A másfélmilliónál nagyobb létszámú tagállamokra a korlátozás nem vonatkozott. Ebbe a körbe egyedül Bécs tartozott, aki továbbra is szabadon állapíthatta meg törvényhozó szervének létszámát.¹¹⁰⁶ Ezt egyébként 1930-ban – a szövetségi alkotmány által közvetített tendenciát figyelembe véve – a korábbi 120-ról 100 főre csökkentette.¹¹⁰⁷

175.§ Az országgyűlések választására vonatkozóan a szövetségi alkotmány a demokratikus alapelvek alkalmazását és a kötelező arányos (listás) választási rendszer alkalmazását írta elő: „(az országgyűlés) tagjait az egyenlő, közvetlen, titkos és személyes választójog alapján, az arányos választás elve szerint, a tagállami választási rendtartások alapján, az adott tagállamban állandó lakhellyel rendelkező szövetségi polgárok (férfiak és nők egyaránt) választják.”¹¹⁰⁸

Tehát kötelező volt az arányos (listás) választás alkalmazása, de a tagállamok maguk döntöttek a választókerületek kialakításáról. A Nemzeti Tanács választása kapcsán szó volt arról, hogy a listás választókerületek nagysága befolyásolhatja a mandátumszerzéshez szükséges szavazati arányt. [Ld. 84.§] Minél több választókerületet alakítanak ki, egy-egy kerületre annál kevesebb mandátum jut, hiszen egy fix számot osztanak több részre. Minél kevesebb mandátum szerepel egy-egy listán, annál

1104 B-VG 1929. 95. cikkely (4) bekezdés.

1105 Az alábbi adatok az 1929 előtti képviselői létszámokat mutatják, mögöttük zárójelben a novella utáni maximális szám. Salzburgé volt a legkisebb, 26 (26) fős országgyűlés, ezt követte Vorarlberg 30 (26) fős országgyűlésével, bár lakosságszámát tekintve ezen utóbbi tagállam kisebb volt Salzburgnál. Burgenlandnak országgyűlése 32 (36) képviselőből állt, Tirolét 40 (36), Karintiáét 42 (36), Stájerországit 56 (48), Felső-Ausztriáét 60 (48), illetőleg Alsó-Ausztriáét szintén 60 (56) képviselő alkotta. [ADAMOVICH (1927) i. m. 157.; ADAMOVICH (1947) i. m. 133.]

1106 A legnagyobb, 120 fős törvényhozása Bécsnek volt, amely viszont lakosságszámra is a legnagyobb tagállam volt. Bár rá, mivel lakossága a másfélmilliót meghaladta, az 1929-ben bevezetett létszámkorlátozások nem vonatkoztak, ő is 100 főre csökkentette törvényhozásának létszámát. [ADAMOVICH (1927) i. m. 157.; ADAMOVICH (1947) i. m. 133.]

1107 Gesetz vom 20. Oktober 1929, LGBI. (Wien) 1/1930; L-VG Wien 1920. 12. cikkely (2) bekezdés.

1108 B-VG 1920. 95. cikkely (1) bekezdés.

magasabb szavazati arányt kell egy pártnak elérni, hogy mandátumot szerezzen. A töredékszavazatok figyelembe vételére szolgáló országos kompenzációs lista alkalmazását a szövetségi alkotmány, kötelezően nem írta elő. Csupán egyetlen imperatív megkötés volt még, hogy *ha több választókerületet alakítanak ki, a megszerzhető mandátumokat a lakosság arányában kell köztük szétosztani*.¹¹⁰⁹ A tagállamok azonban a gyakorlatban nem aprózták el a választókerületeket, sőt ezzel ellentétesen azok Bécs kivételével mindenhol nagyobbak voltak, mint a Nemzeti Tanács választásakor.¹¹¹⁰

A választásra jogosultak körét a tagállamok szintén maguk határozták meg. Az idézett alkotmányszövegből viszont az is világosan kiderül, hogy a választójog demokratikus alapelveit be kellett tartaniuk. A választójog általános voltára a szövetségi alkotmány tételesen nem kötelezte a tagállamokat, ugyanakkor kikötötte, hogy a választásra jogosultak körére vonatkozóan a nemzeti tanácsi választójognál meghatározottakon túl, egyéb korlátozásokat nem vezethetnek be.¹¹¹¹ Igazából véve ez világosabban meghatározott kötelezettség volt, mint ha általában az általános választójog alkalmazását írták volna elő. Ennek teljesen pontos határai ugyanis nehezen határozhatók meg, kisebb korlátozó feltételekről el lehet vitatkozni, hogy sérti-e az általánosság elvét vagy nem. *A leírtak összegzéseként megállapíthatjuk, hogy a tagállamokban az országgyűlési választójog szinte teljesen megegyezett a szövetségi szintű választójoggal.* [Ld. 82.§] Lokális választójogról lévén szó, az állampolgári jogviszonyon

1109 B-VG 1920. 95. cikkely (3) bekezdés.

1110 A tagállamok, még országgyűléseik létszámának 1929-es szabályozása előtt [ld. 174.§] az alábbiak szerint alakították ki választókerületeik számát: Felső-Ausztriában 5, Burgenlandban, Alsó-Ausztriában és Stájerországban 4-4, Vorarlbergben 3, Tirolban 2, Karintiában és Salzburgban pedig az egész tagállam egy választókerületet alkotott. Egyedül Bécs élt a választókerületek elaprózásának lehetőségével, mert itt a 21 kerület mindegyike külön-külön választókerület volt. [ADAMOVICH (1927) i. m. 158.] Mint azonban mindjárt látni fogjuk, Bécsben sem voltak sokkal kisebb választókerületek, mint a nemzeti tanácsi választásoknál. A országgyűlések létszámát [ld. 174.§] a választókerületek számával leosztva, az egy kerületben szerezhető mandátumok száma az alábbi volt: Karintiában 42, Salzburgban 26, Tirolban 20, Alsó-Ausztriában 15, Stájerországban 14, Felső-Ausztriában 12, Vorarlbergben 10, Burgenlandban 8, Bécsben 5-6. A Nemzeti Tanács választása kapcsán korábban említettem [ld. 84.§], hogy a szövetségi szintű választásokon egy-egy listás választókerületben átlagosan 6-7 mandátum volt megszerzhető.

1111 B-VG 1920. 95. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 158.

kívül a választójog gyakorlásának értelemszerű feltétele volt, hogy *állandó lakhelye az adott tagállamban legyen.*¹¹¹²

A tagállami választójog érdekes kérdése volt még *a választási kötelezettség*, amelyet a Nemzeti Tanács kapcsán már érintettünk is. [Ld. 85.§] Erre vonatkozó rendelkezést a szövetségi alkotmány nem tartalmazott, elő sem írta, de nem is tiltotta azt, így a tagállamok saját belátásán múlott, hogy az általában megszokott módon rábízta a részvételt polgáira, vagy kötelezővé teszi a szavazást. Két tagállam, Tirol és Vorarlberg választójogi törvényében rögzítette a választási kötelezettséget.¹¹¹³ Ilyen felhatalmazást Karintia alkotmánya is adott,¹¹¹⁴ hogy a választójogi törvény bevezetheti, a törvényhozó azonban ezzel a jogával nem élt.¹¹¹⁵

176.§ Az országgyűlések megbízási idejéről a szövetségi alkotmány nem rendelkezett, így *azt minden tagállam önállóan állapította meg.* A választási ciklusok tartama így nem is volt egységes. A megbízási idő 1930-ban Burgenlandban,¹¹¹⁶ Karintiában,¹¹¹⁷ Stájerországban¹¹¹⁸ és Tirolban¹¹¹⁹ négy évre, Alsó-Ausztriában,¹¹²⁰ Salzburgban,¹¹²¹ Vorarlbergben¹¹²² és Bécsben¹¹²³ öt évre, Felső-Ausztriában¹¹²⁴ pedig hat évre szólt. Ezek azonban a tárgyalt korszakban és később is változásokat mutattak, a 70-es évek elején például Felső-Ausztria országgyűlésének hat éves mandátuma mellett, minden más tagállami parlamentnek öt évre szólt a mandátuma.¹¹²⁵

1112 B-VG 1920. 95. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 158.

1113 ADAMOVICH (1927) i. m. 160.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 560.

1114 L-VG Kt 1924. 14. cikkely; L-VG Kt 1930. 13. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 161.

1115 ADAMOVICH (1927) i. m. 161.

1116 L-VG Bgld 1920. 12. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1117 L-VG Kt 1924. 16. cikkely (1) bekezdés; L-VG Kt 1930. 15. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1118 L-VG Stei 1921. 10. cikkely (1) bekezdés ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1119 L-VG Tir 1921. 8. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1120 L-VG NÖ 1920. 12. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1121 L-VG Sa 1921. 14. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1122 L-VG Vor 1923. 10. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1123 L-VG Wien 1920. 15. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1124 L-VG OÖ 1930. 12. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1125 WALTER i. m. (1972a) i. m. 565.

Ez a Szövetségi Tanács összetétele szempontjából lényeges, hiszen korábban láthattuk, hogy a tagállamok minden országgyűlési választás után újították meg a második kamarába delegált tagjaikat.¹¹²⁶ [Ld. 100.§] A Szövetségi Tanács tagjai nem voltak visszahívhatóak sem, így hacsak valamilyen rendkívüli esemény folytán (pl. lemondás) nem ürült meg egy-egy második kamarai mandátum, azok cseréjére mindig a tagállami választások után került sor.

A lakosság által közvetlenül választott kamara (Nemzeti Tanács) esetében az összes mandátumot egy időpontban újították meg. Ez elvileg nem feltétlenül szükséges, technikailag elképzelhető lenne például, hogy nem négy, hanem kétevente tartanak képviselőválasztásokat, s mindig a képviselők felét választják meg. Erre a megoldásra azonban nemzetközi összehasonlításban sem nagyon találunk példát, az általános képviselőválasztásokat általában egy időpontban tartják, s azon mindig az összes mandátumot megújítják. A mandátumok folyamatos, de nem teljes megújításával inkább a második kamaráknál találkozhatunk. Azokban a szövetségi államokban, ahol a második kamarát a tagállamok delegálják ez tűnhetne az alkotmányozó hatalom szándékától független következménynek is. Ha viszont az Egyesült Államokat vesszük példaként, azt láthatjuk, hogy a Szenátust – a Képviselőházhoz hasonlóan – a lakosság választja, mégis kétevente a harmadát újítják meg a mandátumoknak. A szabályozás mögött nyilvánvalóan az a törekvés is meghúzódik, hogy *egy-egy választásnál ne legyen teljes hatalomváltás*. Abban, hogy országgyűlésük választási ciklusát Ausztriában a tagállamok maguk határozták meg, szintén lehetett ilyen szándék. Az országgyűlések működésének elég sok technikai részletét a szövetségi alkotmány rögzítette, s az alkotmánynovellák a centralizációt csak erősítették. Elég csupán az országgyűlések létszámának a megállapítását felemlíteni, amelyet kezdetben minden tagállam szabadon határozott meg, de az 1929-es alkotmánynovella szövetségi előírást vezetett be.¹¹²⁷ [Ld. 174.§] Nem lenne különösebben furcsa az sem, ha az országgyűlések mandátumát a szövetségi alkotmány egységesen szabályozza, s a választásokat egész Ausztriában egységesen tartották volna.

177.§ Az országgyűlések feloszlatására vonatkozó előírás fellelhető a szövetségi alkotmányban, amelyet a tagállamok saját alkotmányukban

1126 B-VG 1920. 35. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 151.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 285.

1127 B-VG 1929. 95. cikkely (4) bekezdés.

más szabályokkal is kiegészíthettek. A központi alkotmányban rögzített előírások szerint *a tagállamok országgyűléseit – a Szövetségi Tanács egyetértésével – a Szövetségi Elnök feloszlathatta*.¹¹²⁸ Ennek részletes tárgyalását a szövetségi szervek kapcsán ejtettük meg. [Ld. 125.§] Ezen kívül azonban *a tagállam önállóan is jogosult volt előrehozott választásokat elrendelni*, amelynek szabályait saját alkotmányában rögzíthette. A szövetségi alkotmány csak annyi megkötést tartalmazott, hogy a tagállam saját országgyűlésének feloszlataása által a népképviselői szerv működését nem szüntetheti meg, hanem záros határidőn belül kötelesek voltak új választásokat tartani.¹¹²⁹

A Nemzeti Tanács feloszlataása kapcsán már megtárgyaltuk [ld. 88.§], hogy a törvényhozó testület feloszlataásának három módozatát különíthetjük el: az államfő, illetőleg a választópolgárok (népszavazás) általi feloszlataást, valamint az önfeloszlataást. Tekintettel arra, hogy a tagállamoknak nem volt államfőjük, s a végrehajtó hatalmat egyedül az országgyűlésnek felelős kormány gyakorolta, az első konstellációt el kell vetnünk.¹¹³⁰ Marad tehát a népszavazás általi feloszlataás és az önfeloszlataás, amelyek közül a tagállamok az utóbbit alkalmazták.

Egyes tagállamokban ez tagállami törvénnyel történhetett (Burgenland,¹¹³¹ Alsó-Ausztria¹¹³²), máshol elegendő volt hozzá egy országgyűlési határozat (Karintia,¹¹³³ Salzburg,¹¹³⁴ Stájerország,¹¹³⁵ Tirol¹¹³⁶

1128 B-VG 1920. 100. cikkely (1) bekezdés.

1129 B-VG 1920. 100. cikkely (2) bekezdés.

1130 Az országgyűlésnek felelős kormány nem kaphat feloszlataási jogot, hiszen ezzel a saját ellenőrző szervét korlátozhatná.

1131 L-VG Bgld 1920. 14. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1132 L-VG NÖ 1920. 14. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1133 Karintiában tehát az országgyűlés egyszerű határozattal kimondhatta feloszlataását, az ehhez szükséges többség azonban az idők folyamán változott. 1924-es alkotmánya szerint a feloszlataáshoz 22 szavazat volt szükséges, ami az összes képviselő (42 fő) több mint felének támogatását jelentette. [L-VG Kt 1924. 17. cikkely (1) bekezdés; 13. cikkely (1) bekezdés] Az 1930-ban kibocsátott új alkotmány ezen kissé könnyített, mivel egyszerű többséggel meghozott határozatot kívánt meg hozzá, ami a szavazásnál jelenlévő képviselők több, mint felét jelentette. [L-VG Kt 1930. 16. cikkely (1) bekezdés]

1134 L-VG Sa 1921. 16. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1135 L-VG Stei 1921. 10. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1136 L-VG Tir 1921. 14. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

Vorarlberg¹¹³⁷). Felső-Ausztria alkotmánya országgyűlésének feloszlatásáról kezdetben nem rendelkezett,¹¹³⁸ amely azt jelentette, hogy főszabályként csak a Szövetségi Elnök általi felosztatással kerülhetett sor előrehozott választásokra.¹¹³⁹ Alkotmánymódosító többséggel viszont itt is kimondható volt a felosztatás.¹¹⁴⁰ Az alkotmány módosításával ugyanis meg lehetett állapítani ezt a hatáskört. Az 1930-ban kibocsátott alkotmány azonban egyszerű tagállami törvénnyel itt is lehetővé tette a felosztatást.¹¹⁴¹

178.§ Az országgyűlések működésére vonatkozó szabályokat a szövetségi alkotmány alig tartalmazott,¹¹⁴² így az *nagy többségében tagállami normák szerint történt*. Az országgyűlés elnöki tisztét egyes helyeken hivatalból a tartományfőnök töltötte be (Felső-Ausztria¹¹⁴³), máshol az országgyűlés saját tagjai közül egy önálló elnököt választott (Alsó-Ausztria,¹¹⁴⁴ Bécs¹¹⁴⁵ vagy Burgenland¹¹⁴⁶). Ezen utóbbiakban a két tisztség között általában összeférhetetlenséget is megállapítottak.¹¹⁴⁷

Az országgyűlések ülésezési rendjének meghatározása szintén tagállami kompetencia volt. A szövetségi képviselőház (Nemzeti Tanács) kapcsán már érintettük, hogy kezdetben egy-egy választási cikluson belül a

1137 L-VG Vor 1923. 23. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1138 ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1139 B-VG 1920. 100. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1140 ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1141 L-VG OÖ 1930. 14. cikkely.

1142 A szövetségi alkotmány rögzítette, hogy az országgyűlések tagjait a Nemzeti Tanács tagjaival azonos mentelmi jog illeti meg, valamint az ülések nyilvánosságára vonatkozóan szintén a Nemzeti Tanácsra megállapított szabályokat kellett követni. [B-VG 1920. 96. cikkely (1)-(2) bekezdés] Az országgyűlések feloszlatása kapcsán érintettük még [ld. 177.§], hogy kötelező volt az új választások záros határidőn belüli kiírása.

1143 L-VG OÖ 1930. 17. cikkely.

1144 L-VG NÖ 1920. 16. cikkely (1) bekezdés.

1145 L-VG Wien 1920. 21. cikkely (1) bekezdés.

1146 L-VG Bgld 1920. 17. cikkely (1) bekezdés.

1147 Bécsben nem volt teljes összeférhetetlenség, ha a polgármester a községtanács (Gemeinderat) tagja volt, annak elnökévé is megválasztható volt. De nem hivatalból töltötte be azt, a községtanácsnak az érintettet külön meg kellett választania polgármesterré [L-VG Wien 1920. 33. cikkely (1) bekezdés] és a községtanács elnökévé is [L-VG Wien 1920. 21. cikkely (1) bekezdés].

testület folyamatosan ülésezett,¹¹⁴⁸ s csak az 1929-es alkotmánynovella vezette be az ülésszakok intézményét.¹¹⁴⁹ [Ld. 87.§] A tagállami országgyűlések ezen elv vonalán szintén két részre voltak bonthatók. Voltak, amelyek permanensen üléseztek (Burgenland,¹¹⁵⁰ Alsó-Ausztria,¹¹⁵¹ Felső-Ausztria,¹¹⁵²), s voltak ahol ülésszakokra osztották a választási ciklust (Karintia,¹¹⁵³ Salzburg,¹¹⁵⁴ Tirol¹¹⁵⁵). Ezen utóbbiak mindegyikében a – Nemzeti Tanácshoz hasonlóan – évente két, egy tavaszi és egy őszi ülésszakot iktattak be.¹¹⁵⁶ A permanensen ülésező országgyűlések törvényhozási szüneteket az ülések elnapolásával tudtak beiktatni. Rendkívüli ülést minden tagállamban kezdeményezhetett meghatározott számú képviselő,¹¹⁵⁷ a tagállam kormánya azonban erre nem volt mindenhol jogosult.¹¹⁵⁸

A törvényhozási eljárás részletszabályait a legtöbb tagállamban az adott országgyűlés által elfogadott ügyrend rögzítette. Bár autonóm ügyről lévén szó, minden tagállam eltérő szabályokat is megállapíthatott volna, azok nagyjából egységesek voltak, s a szövetségi törvényhozásban a Nemzeti Tanácsra megállapított szabályokat követték. Az országgyűlé

1148 ADAMOVICH (1927) i. m. 144.

1149 B-VG 1929. 28. cikkely; WALTER i. m. (1972a) i. m. 274.

1150 L-VG Bgld 1920. 13. cikkely.

1151 L-VG NÖ 1920. 13. cikkely.

1152 L-VG OÖ 1930. 12, 19. cikkely.

1153 L-VG Kt 1930. 21. cikkely (1) bekezdés.

1154 L-VG Sa 1921. 14. cikkely.

1155 L-VG Tir 1921. 8. cikkely 1. bekezdés.

1156 WALTER i. m. (1972a) i. m. 565.

1157 Burgenlandban és Stájerországban a képviselők legalább egyötödének, Alsó-Ausztriában legalább egynegyedének, Bécsben legalább egyharmadának, Vorarlbergben pedig legalább felének kellett támogatnia az indítványt. A többi tagállamban nem arányszám, hanem fix képviselőszám volt meghatározva (a zárójeles szám az országgyűlés teljes létszámát jelöli): Karintiában (42 fő) legalább 12 képviselő, Salzburgban (26 fő) legalább 6 képviselő, Tirolban (40 fő) legalább 10 képviselő támogatása volt szükséges. [ADAMOVICH (1927) i. m. 164.; 157.] Az arányszámoknak nagyobb jelentőségük nincs, azt leszámítva, ha nagyon megközelítik az ötvenszázalékos arányt.

1158 A tagállam kormányának Burgenlandban, Karintiában, Salzburgban, Stájerországban és Vorarlbergben volt joga rendkívüli ülést kezdeményezni. [ADAMOVICH (1927) i. m. 164.] Alsó-Ausztriában, Felső-Ausztriában, Bécsben és Tirolban az alkotmány nem biztosította számukra ezt a jogot.

sek is bizottságokat alakítottak, s a plenáris tárgyalásra csak ezek véleményének kialakítása után kerülhetett sor.¹¹⁵⁹

Az országgyűlések *határozatképességre vonatkozóan* központi előírás csak a tagállami alkotmány módosítására vonatkozóan volt,¹¹⁶⁰ az egyszerű törvények, illetőleg az egyéb határozatok elfogadásához minden tagállam maga állapította meg országgyűlésének határozatképességét.¹¹⁶¹

179.§ Az országgyűlések hatáskörére vonatkozóan a szövetségi törvényhozással lehet párhuzamokat megállapítani. A törvényhozó hatalom jogosítványait a szövetségi alkotmány megosztotta saját parlamentje és a tagállamok parlamentjei között. Az országgyűlések két legfontosabb funkciója így megegyezett a szövetségi parlament, vagy bármely más állam parlamentjének két legfontosabb funkciójával, amely *a törvények elfogadása és a végrehajtó hatalom ellenőrzése* volt.

Az országgyűlések első feladata tehát a szövetségi alkotmány által biztosított hatáskörben a tagállami törvények kibocsátása.¹¹⁶² A szövetségi alkotmány azonban *nem rendelkezett arról, hogy ez kizárólagos, vagy átruházható hatáskör.*¹¹⁶³ A törvényhozási hatáskörben történő eljárásban ugyanis – az országgyűlés általi gyakorlás fő szabálya mellett – sok állam alkotmánya ismer speciális eljárásokat. Ennek a két legismertebb módoszata *a népszavazás* és kivételes helyzetben *a végrehajtó hatalom ideiglenes felhatalmazása* törvénytől eltérő rendeletek kibocsátására. Vajon a tagállamok saját alkotmányukban rögzíthetik-e ezeket a speciális törvényhozási utakat, vagy a szövetségi alkotmány kizárólagosan az országgyűlés hatáskörébe utalta a tagállami törvényhozást. Ezen utóbbi

1159 ADAMOVICH (1927) i. m. 164.

1160 A tagállam alkotmányát az országgyűlés tagjainak legalább felének jelenlétében, a leadott szavazatok legalább kétharmadának támogatása mellett lehetett módosítani [ld. 197.§]. [B-VG 1920. 99. cikkely (2) bekezdés]

1161 Az érvényes határozathoz, értelemszerűen, mindenhol a leadott szavazatok többsége volt szükséges. A nyitott kérdés az volt, hogy a határozatképességhez a képviselők milyen hányadának kellett a szavazásnál jelen lenni. Burgenlandban, Alsó-Ausztriában, Stájerországban és Bécsben legalább egyharmaduknak, Vorarlbergben legalább a felének, Karintiában, Felső-Ausztriában és Salzburgban több mint a felének kellett az érvényes határozathozatalhoz a szavazásnál jelen lenni. Tirolban szám szerint 21 képviselő volt megjelölve, ami az országgyűlés 40 fős létszámát tekintve, a képviselők több mint felét jelentette. [ADAMOVICH (1927) i. m. 164.]

1162 B-VG 1920. 97. cikkely (1) bekezdés.

1163 ADAMOVICH (1927) i. m. 165.

esetben speciális tagállami törvényhozásra csak a szövetség adhatott felhatalmazást. *A választópolgároknak a törvényhozásban való közvetlen részvételét több tagállam alkotmánya is megengedte,*¹¹⁶⁴ [Ld. 211–212.§] amellyel szemben a szövetség ellenvetést nem fogalmazott meg. Ugyanakkor ezek az alkotmányok teljes egészében nem mellőzték az országgyűlés részvételét. Amennyiben népi kezdeményezésre fogadtak el egy törvényt, azt az országgyűlésnek meg kellett erősítenie, illetőleg az országgyűlés által elfogadott törvényjavaslatok voltak népszavazásra tűzhetők.¹¹⁶⁵ [Ld. 210.§] Az országgyűléstől teljesen elkülönülő törvényhozás tehát egy tagállamban sem volt. A kormányuk részére adott kivételes felhatalmazással pedig a tagállami alkotmányok egyáltalán nem éltek. Emiatt a feltett kérdésre, mármint hogy a törvényhozói jogok átruházására az országgyűlés jogosult volt-e, határozott választ nem tudunk adni.

Az országgyűlés az adott tagállamban a rendes törvényhozáson kívül *az alkotmányozó hatalmat is gyakorolta.*¹¹⁶⁶ [Ld. 197.§]

A végrehajtó hatalom ellenőrzése – a szövetségi alkotmányhoz hasonlóan – a tagállamokban is a miniszteri felelősségen keresztül történt. Erről azonban a tagállami végrehajtó szervek kapcsán külön pontban fogunk szólni. [Ld. 183.§]

180.§ Az országgyűlések tagjainak jogállása. Tekintettel arra, hogy a szövetségi és a tagállami törvényhozó szervek tagjainak jogállásában sok hasonló vonás található, a korábbiakban ezt már egységesen megtárgyaltuk. [Ld. 76–80.§§] Most csak utalni szeretnék arra, hogy az országgyűlések tagjaira is vonatkoztak azok a speciális szabályok, amelyek egy polgári államban a képviselőket általában megillette.

1164 Salzburg, Tirol, Vorarlberg. [ADAMOVICH (1927) i. m. 165.]

1165 ADAMOVICH (1927) i. m. 165.

1166 B-VG 1920. 99. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 165.

181.§ A tagállami végrehajtó hatalom¹¹⁶⁷ szervezete. A tagállamok végrehajtó hatalmi szervezetére vonatkozóan a szövetségi alkotmány körülbelül olyan szintű kötöttségeket határozott meg, mint az országgyűlések kapcsán. A tagállami végrehajtó hatalmat annak kormánya gyakorolta,¹¹⁶⁸ amelynek *élén a tartományfőnök állt*,¹¹⁶⁹ aki lényegében a tagállam miniszterelnöke volt.¹¹⁷⁰ Ezen utóbbi kifejezést azonban mellőzni fogjuk, mert az osztrák közjog egyáltalán nem használta, s nem használja ma sem. Emellett az alkotmány még említést tesz a tartományfőnök szükséges számú helyetteséről.¹¹⁷¹ A kormány többi tagjára vonatkozóan konkrét elnevezést sem ad meg, a szövetségi alkotmány konzekvensen „a tagállami kormány tagja” („Mitglied der Landesregierung”) megjelölést használja.¹¹⁷² Ez viszont jelenti azt is, hogy *hivataluk nevét minden tagállam önállóan határozza meg*. Ugyanúgy azonban, ahogy a szövetségi alkotmány a tagállami kormányfőre nem alkalmazta a miniszterelnök elnevezést, a kormányának tagjaira egyetlen tagállam sem használta a miniszter megjelölést. Mint említettem egységes előírás nem volt, ennek ellenére azonban a tagállamok kormányaik tagjainak mindenhol a „tartományi tanácsos” („Landesrat”) elnevezést adták.¹¹⁷³ Egyetlen speciális elnevezéssel csak Vorarlbergben találkozhatunk, ahol a tartományfőnök helyet-

1167 A szövetségi államszervezet kapcsán láthattuk, hogy a végrehajtó hatalmat – HANS Kelsen elvei alapján – széles jelentéstartalommal ruházták fel, az alatt az igazságszolgáltatást is értették, a szűkebb értelemben vett végrehajtó hatalmat pedig közigazgatásnak nevezték. [ld. 65.§] A szövetségi alkotmány azonban a tagállamok kormányát már nem a közigazgatás, hanem a végrehajtó hatalom szervének nevezi. [B-VG 101. cikkely (1) bekezdés] Ennek okát abban találhatjuk, hogy az igazságszolgáltatás tisztán szövetségi ügy volt [ld. 74.§], így a tagállamokon belül a szűkebb értelemben vett végrehajtó hatalomra nem kellett külön fogalmat alkalmazni. A végrehajtó hatalom a tagállamokban csak a szövetségi szinten a közigazgatás körébe tartozó funkciókat foglalhatta magába.

1168 MERKL (1921) i. m. 227.

1169 ADAMOVICH (1927) i. m. 203–204.; SZENTE i. m. 332.

1170 Volt olyan álláspont, hogy állam- és kormányfője egy személyben. [ADAMOVICH (1923a) i. m. 163.]

1171 A szövetségi alkotmány tervezete kezdetben meghatározott határok közé szorította volna a tagállamok kormányainak létszámát, ezt azonban később törölték, s az elfogadott alkotmányszöveg a tagállamok szabad belátására bízta azt. [ADAMOVICH (1923b) 34.]

1172 B-VG 1920. 101. cikkely (3) bekezdés.

1173 ADAMOVICH (1927) i. m. 204.; SZENTE i. m. 332.

tése a „tartományi helytartó” („Landesstatthalter”) megjelölést viselte.¹¹⁷⁴ Az elnevezések szempontjából speciális volt még Bécs helyzete, ahol a tartományfőnök tisztét a polgármester,¹¹⁷⁵ a kormány feladatait pedig a szenátus látta el.¹¹⁷⁶

Kormányának szervezeti felépítését tehát minden tagállam önállóan határozta meg, azt általában az alkotmányukban rögzítették.¹¹⁷⁷ A szövetségi alkotmány „szükséges számú tagról” beszélt,¹¹⁷⁸ *vagyis a tanácsosok számát, illetőleg hatáskörök közöttük történő megosztását a tagállamok szabadon állapították meg.*

A kormány tagjainak számában már mutatkoztak eltérések az egyes tagállamok között. Tirol¹¹⁷⁹ kormánya például 5, Burgenlandé 6,¹¹⁸⁰ Karintiáé,¹¹⁸¹ Alsó-Ausztriáé¹¹⁸² 7-7, Felső-Ausztriáé¹¹⁸³ 9 tagból állt, beleértve a tartományfőnököt és helyetteseiket is. A bécsi városi szenátus tagjainál a 9 fő minimális létszámként volt megállapítva.¹¹⁸⁴ Mindennek viszont az is nyilvánvaló következménye volt, hogy az egyes tanácsosok által ellátott feladatkörök tagállamonként változtak.

182.§ A kormányalakításra vonatkozó előírások sok hasonlóságot mutattak a Szövetségi Kormány megalakítására 1920 és 1929 között vonatkozó szabályokkal,¹¹⁸⁵ [ld. 136.§] *a tagállam kormányának tagjait ugyan- is országgyűlésük választotta.*¹¹⁸⁶ *A választási eljárás menetét azonban*

1174 L-VG Vor 1923. 28. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1175 L-VG Wien 1920. 137. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1176 L-VG Wien 1920. 137. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1177 MERKL (1921) i. m. 228.; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1178 B-VG 1920. 101. cikkely (3) bekezdés.

1179 L-VG Tir 1921. 27. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1180 L-VG Bgld 1920. 35. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1181 L-VG Kt 1930. 33. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.; Karintia 1924-es alkotmánya szerint ez a létszám még 8 fő volt. [L-VG Kt 1924. 34. cikkely (2) bekezdés]

1182 L-VG NÖ 1920. 29. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1183 L-VG OÖ 1930. 31. cikkely (2) bekezdés.

1184 L-VG Wien 1920. 36. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1185 B-VG 1920. 70. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 198–199.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 99.; MEZEY–SZENTE i. m. 403.

1186 B-VG 1920. 101. cikkely (1) bekezdés.

a szövetségi alkotmány nem határozta meg, így azt minden tagállam önállóan állapíthatta meg.¹¹⁸⁷

Bár nem volt rá kötelező szövetségi előírás, a kormányalakításnak mégis közös sajátossága volt, hogy a tagállam legfelsőbb végrehajtó szervében *minden parlamenti párt helyet kapott*. Így a tagállami országgyűlésekbe bejutott politikai erők *nem bomlottak a megszokott kormánypárt-ellenzék csoportra*. A kormányalakítás két körben történt. Először többségi szavazással megválasztották a tartományfőnököt,¹¹⁸⁸ majd arányos választással a tagállami kormány többi tagját.¹¹⁸⁹ Ennek világos következménye az is, hogy a tartományfőnöknek semmilyen befolyása nem volt a kormány személyi összetételére. Ezek a kormányok – a Szövetségi Kormány 1920 és 1929 közötti helyzetéhez hasonlóan¹¹⁹⁰ [ld. 138.§] – tipikusan a szaktárcaák önállóságára épülő rendszert közvetítették.

A kormányba való beválaszthatóság szabályaira viszont a szövetségi alkotmány tartalmazott előírást, ami teljesen megegyezett a Szövetségi Kormányra vonatkozó előírásokkal.¹¹⁹¹ [Ld. 136.§] A kormánynak bármely személy tagja lehetett, aki országgyűlési képviselővé volt választható, vagyis megegyezett a passzív törvényhozási választójoggal.¹¹⁹² A szövetségi alkotmány külön is kimondta, hogy nem kell nekik képviselőnek lenni.¹¹⁹³

Az *összeférhetetlenségi szabályok* megállapítása két szinten történt. A szövetségi államhatalmi szervekkel fennálló összeférhetetlenségi szabályokat értelemszerűen a szövetségi alkotmány határozta meg, így a tagállami kormány tagja nem lehetett Szövetségi Elnök, a Szövetségi Kormány tagja a Számvevőszék elnöke, az Alkotmánybíróság tagja stb.¹¹⁹⁴

1187 ADAMOVICH (1927) i. m. 205.; ADAMOVICH (1923b) 37–42.

1188 Alsó-Ausztria [L-VG NÖ 1920. 30. cikkely (1) bekezdés]; Burgenland [L-VG Bgld 1920. 36. cikkely (1) bekezdés], Bécs [L-VG Wien 1920. 33. cikkely (1) bekezdés]; Felső-Ausztria [L-VG OÖ 1930. 32. cikkely (1) bekezdés]; Karintia [L-VG Kt 1930. 33. cikkely (3) bekezdés]

1189 Alsó-Ausztria [L-VG NÖ 1920. 30. cikkely (2) bekezdés]; Burgenland [L-VG Bgld 1920. 36. cikkely 2. bekezdés], Bécs [L-VG Wien 1920. 36. cikkely (1) bekezdés]; Felső-Ausztria [L-VG OÖ 1930. 32. cikkely (2) bekezdés]; Karintia [L-VG Kt 1930. 33. cikkely (4)-(6) bekezdés]

1190 ADAMOVICH (1927) i. m. 198.

1191 ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1192 ADAMOVICH (1923a) i. m. 168.

1193 B-VG 1920. 101. cikkely (2) bekezdés.

1194 ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

Egyes tagállamok azonban kiegészítő szabályokat is megállapítottak, így például Karintia¹¹⁹⁵ és Salzburg alkotmánya összeférhetlenséget állapított meg a nemzeti tanácsi képviselőséggel is.¹¹⁹⁶

183.§ A tagállam kormányának felelősségi rendszere. A tagállami kormány tagjai *hivatali tevékenységükért saját országgyűlésüknek felelősséggel tartoztak*.¹¹⁹⁷ Ez lényegében megegyezett a Szövetségi Kormánynak a Nemzeti Tanács irányába fennálló *politikai felelősségével*¹¹⁹⁸ [ld. 141.§], a tagállami tanácsosoktól egyenként, vagy az egész kormánytól testületileg is megvonható volt a bizalom. Ha ez megtörtént, az érintett tanácsos(ok) köteles(ek) volt(ak) hivatalukról lemondani.

A politikai felelősség érvényesítésére vonatkozó részletes szabályokat a szövetségi alkotmány nem tartalmazott, azt elvileg a tagállami alkotmányokban kellett rögzíteni. Ezt néhány tagállam meg is tette,¹¹⁹⁹ voltak azonban olyanok is, akik nem szabályozták a kérdést.¹²⁰⁰ Mindez viszont nem jelenthette azt, hogy az egyes tagállamokban a miniszteri felelősség eltérően érvényesült volna.¹²⁰¹ Ha erre külön eljárási szabályokat nem állapítottak meg, akkor a határozathozatalra vonatkozó általános szabályok alapján lehetett eljárni.

A tartományfőnök és a tagállami tanácsosok alkotmányjogi felelősségére vonatkozóan a szövetségi jog részletesebb szabályokat állapított meg, amelyhez tagállami kiegészítés nem is volt szükséges. Felróható törvénysértés esetén az érintett tagállam országgyűlése volt jogosult a vádemelésre. A felelősség megállapítása – a szövetségi miniszterekhez hasonlóan – az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott.¹²⁰² S ugyanúgy, mint a szövetségi minisztereknél¹²⁰³ [ld. 141.§], a vád alá helyezéséhez itt

1195 L-VG Kt 1924. 34. cikkely (1) bekezdés; L-VG Kt 1930. 33. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

1196 ADAMOVICH (1927) i. m. 204.

1197 B-VG 1920. 105. cikkely (2) bekezdés.

1198 ADAMOVICH (1927) i. m. 209.

1199 Karintia, Salzburg, Stájerország, Tirol, Vorarlberg, és Bécs. [ADAMOVICH (1927) i. m. 209.]

1200 Alsó- Ausztria, Felső-Ausztria és Burgenland. [ADAMOVICH (1927) i. m. 209.]

1201 ADAMOVICH (1923a) i. m. 169.

1202 B-VG 1920 142. cikkely (2) bekezdés c. pont; ADAMOVICH (1923a) i. m. 169–170.; ADAMOVICH (1927) i. m. 209.

1203 B-VG 1920. 76. cikkely (1)-(2) bekezdés; 142. cikkely (2) bekezdés b. pont.

sem kellett minősített (kétharmados) többség. A szövetségi alkotmány itt is a határozatképességet szabályozta, amelyet az országgyűlés tagjainak felében állapított meg.¹²⁰⁴

Amennyiben a tagállami kormány tagja szövetségi kötelezettséget nem teljesített, akkor a Szövetségi Kormány élhetett a vád alá helyezés jogával.¹²⁰⁵

A büntetőjogi felelősség érvényesítése – a Szövetségi Kormány tagjaihoz hasonlóan [ld. 141.§] – főszabályként a rendes bűnüldöző hatóságok kompetenciája volt. Amennyiben az alkotmányjogi felelősséget is érintett, s ebben megtörtént az érintett országgyűlés általi vád alá helyezés, akkor viszont az Alkotmánybíróság vált az ügy urává.¹²⁰⁶

184.§ A tagállami végrehajtó hatalom viszonya a szövetséghez. A tagállamok kormányainak feladatköre két jelentős csoportra volt bontható. Nyilvánvalóan ellátták az adott tagállam végrehajtási feladatait, de ezen túl *a szövetség is előírhatott számukra közigazgatási feladatokat.* Ezeket elsősorban a szövetség saját közigazgatási szervei végzik el, de ha valamely funkcióra ilyen hatóságot nem állítottak fel, akkor a szövetségi végrehajtó hatalmat a tartományfőnök és a neki alárendelt hatóságok gyakorolták.¹²⁰⁷ Ez a megoldás azonban nem egyedi, és nem korlátozza a tagállamok autonómiáját. Nem lett volna célszerű ugyanis az, hogy a szövetségnek minden feladat ellátásához saját közigazgatási szervet kelljen felállítani.¹²⁰⁸ Ez sok esetben túlzott bürokráciát szült volna. Amennyiben a tagállamok közigazgatási szervei egyszerűbben el tudják látni a feladatokat, akkor célszerűbb ezekre bízni. Ausztriában egyébként ez visszafele is működő megoldás volt, ugyanis bizonyos esetekben szövetségi szervek is hajtottak végre tagállami döntéseket.

A közigazgatás demokratikus, de egyben racionális működésének feltétele egy az országgyűlés által választott és neki felelős, de a Szövetségi Kormány utasításaihoz is kötött tartományfőnök volt,¹²⁰⁹ ez biztosította a

1204 B-VG 1920. 105. cikkely (2) bekezdés.

1205 B-VG 1920 142. cikkely (2) bekezdés c. pont.

1206 B-VG 1920 143. cikkely.

1207 B-VG 1920. 102. cikkely (1) bekezdés; MERKL (1921) i. m. 223.

1208 Magyarország ugyan unitárius állam, de mégis jól érthető párhuzamot lehet állítani. A régi törvényhatóságok feladatainak megállapításakor aközött szerepelt az „állami közigazgatás közvetítése”, vagyis a központi döntések végrehajtása. [1886:XXI. tc.2.§ b. pont]

1209 KELSEN (1921) i. m. 7.

szövetség megfelelő működését.¹²¹⁰ Lényeges volt még az is, *hogyha a tartományfőnök szövetségi ügyben jár el, akkor szövetségi szervnek minősült.*¹²¹¹

A tartományfőnök jogállásának egy érdekes eleme volt viszont, hogy megválasztása után *a hivatali esküt nem az őt választó országgyűlés, hanem a Szövetségi Elnök előtt kellett letennie*, kormányának tagjai pedig előtte esküdtek fel.¹²¹² Persze ez inkább csak formalitás volt, s nem jelentett erős államhatalmi jogosítványt.

A második világháború után – Alsó-Ausztria kezdeményezésével – kialakult a tartományfőnökök konferenciája, ahol is az érintettek közös értekezleteket tartottak.¹²¹³ A tagállamok tevékenységének ilyen jellegű összehangolása mindenképpen erősíti a szövetséggel szembeni érdekérvényesítésüket.

VIII. A jogalkotás rendje (a jogforrások)

185.§ Az unitárius és a szövetségi államok jogforrási rendszere közötti különbségek. A két államtípus közötti lényeges különbségek egyike, hogy *az unitárius államban egy központi parlament van, amely a törvényhozó hatalom egyedüli birtokosa.* A vertikális hatalommegosztás rendszerében a központi szervek alatt közvetlenül a helyi önkormányzatok állnak, akik pedig törvényhozói jogosítványokat sehol sem kapnak. Csak rendeleteket alkothatnak, amelynek következtében a központi és a helyi jogforrások közötti esetleges hierarchikus viszonyról csak ezek körében beszélhetünk.

A szövetségi államokban azonban, mint azt már több helyen említettem, a központi hatalom (a szövetség) és a helyi önkormányzatok közé *beékelődnek a tagállamok, akikkel a szövetség megosztja a törvényhozási jogosítványokat.* Ennek viszont az a következménye, hogy kéttípusú törvény fordulhat elő, a szövetségi és a tagállami törvény. Természetesen itt is vannak helyi önkormányzatok, amelyek rendeleteket bocsáthatnak ki. De az unitárius államhoz képest külön kell foglalkoznunk a szövetségi és a tagállami jog egymáshoz való viszonyával is.

1210 FROEHLICH (1921) i. m. 131.

1211 MERKL (1921) i. m. 223.; FROEHLICH (1921) i. m. 132.

1212 B-VG 1920. 101. cikkely (4) bekezdés.

1213 KAJTÁR (1992) i. m. 65.

186.§ A szövetségi és a tagállami jogforrások viszonyáról általában.

Ha a két törvényhozási hatáskör teljesen szét van választva, akkor két csoport alakítható ki: a kizárólagos szövetségi hatáskörbe és a kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó törvényhozási tárgyak. Ezt a rendszert még a szövetségi kerettörvények és a hozzájuk kapcsolódó tagállami végrehajtási törvények¹²¹⁴ sem törlik meg. Amennyiben a kettő között van átfedés, akkor harmadik csoportként megjelennek az ún. konkuráló törvényhozási tárgyak, amelyben mind szövetségi, mind tagállami törvény születhet. [Ld. 71.§] Itt a szövetségi törvény elsődlegessége érvényesül, de ha a szövetség az adott tárgykörben nem bocsát ki törvényt, akkor születhet tagállami törvény. Ha viszont később lesz szövetségi törvény, az negligálja a tagállamit. Németországban – a náci időszak kivételével – 1815 óta ez a hierarchizált rendszer működik.¹²¹⁵

Ha a konkuráló törvényhozási tárgyak vonalán a szövetségi és a tagállami jog összekapcsolódik, akkor a helyzet azzal is bonyolódik, hogy ezek valóban törvényhozási, vagy pedig „jogalkotási” tárgykörök. Vajon a konkuráló tárgyköröket a szövetség csak törvénnyel szabályozhatja, vagy törvény kibocsátása nélkül rendelettel is (eredeti rendeletalkotási hatáskör¹²¹⁶). Ez egy elég bonyolult kérdést szül, de tekintettel arra, hogy Ausztriában nem voltak konkuráló törvényhozási tárgyak, s így a probléma Németországra volt jellemző, csak lábjegyzetben fejem ki a problémát.¹²¹⁷

1214 B-VG 1920. 12. cikkely

1215 Ezt a szabályt rögzítette az 1815 és 1866 között fennálló Német Szövetség alapokmánya [HUBER (1957/1990) i. m. 1. kötet 601–602.; SZABÓ (2002) i. m. 48–49.], az 1867 és 1918 közötti császári alkotmány [HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 927.; SZABÓ (2002) i. m. 134.; 138–139.], majd a Weimari Köztársaság alkotmánya is [SZABÓ (2000) i. m. 49.]. A hitleri III. Birodalomban a tagállami autonómiát teljesen felszámolták, így a kérdés vizsgálata formailag sem lehetséges. A mai Németországi Szövetségi Köztársaságban azonban szintén érvényesül az említett elv.

1216 Az eredeti rendeletalkotási hatáskör napjainkban egyre kevésbé elfogadott. Az elsők között – a most tárgyalta 1920-as alkotmányában – éppen Ausztria szüntette meg ezek létét, amikor kimondta, hogy rendeletet csak törvényi felhatalmazás alapján lehet kibocsátani. [B-VG 1920. 18. cikkely (2) bekezdés, ld. 216.§] Több államban azonban még megengedett volt az eredeti rendeletalkotás.

1217 Ha nincs eredeti rendeletalkotási hatáskör, a tagállamok autonómiája nagyobb, mert ameddig nincs szövetségi törvény, addig ez egy olyan üres terület, amelyet csak tagállami törvény tölthet ki. Ebben az esetben hierarchikus viszony csak a szövetségi és a tagállami törvény között lesz, vagyis *a szövetségi törvény megelőzi a tagállami törvényt*. Németországban 1867 és 1918 között a Birodalomnak (szövetség) nem volt eredeti rendeletalkotási hatásköre, így a

Magának a problémának a felvázolását csak azért tartottam lényegesnek, hogy lássuk a különbséget aközött, amikor konzekvensen szét vannak választva a törvényhozási tárgyak, s amikor a kettő közötti átfedés-ként vannak ún. konkuráló tárgykörök is.

187.§ A szövetségi és a tagállami jogforrások viszonya Ausztriában.

Ausztriánál már korábban megbeszéltük, hogy a szövetségi és a tagállami törvényhozási tárgyak pontosan szét voltak választva, tehát *konkuráló kör nem volt*. [Ld. 71.§] Mivel a szövetségi és a tagállami törvények azonos kérdéseket nem szabályoztak, így a szövetségi és a tagállami jog között – Németországgal ellentétben – nem volt hierarchikus viszony, azok egymásnak mellérendeltek voltak.¹²¹⁸

A szövetségi és a tagállami jog ütközése, csak úgy fordulhatott elő, ha valamelyik államhatalmi egység túllépte a hatáskörét, s a másikhoz tartozó szabályozási tárgyban járt el. Ebben az esetben valamelyik fél alkotmányellenes jogforrást bocsátott ki, hiszen mindenki csak azon tárgyköröket szabályozhatta, amit a szövetségi alkotmány a hatáskörébe utalt. A szövetség és a tagállamok közötti hatásköri vitákban az Alkotmánybíróság járt el, így ebben az esetben is ide lehetett panaszt benyújtani.¹²¹⁹ Az

birodalmi hatáskörbe tartozó ügyeknél csak törvényeket alkothattak. Amíg ilyen nem volt, rendeletet nem bocsáthatott ki, hanem megmaradt a tagállamok szabályozási joga. [HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 927.; SZABÓ (2002) i. m. 134.; 138–139.] Ha viszont törvény hiányában szövetségi rendelettel is szabályozható az adott jogterület, akkor a tagállami körből sokkal hamarabb kivonható lesz. Ebben az esetben a korrekt definíció: *a szövetségi jog megelőzi a tagállam jogát*. 1919 után ebből a szempontból átalakították a német jogforrási rendszert. A Birodalom (szövetség) eredeti rendeletalkotási hatáskört kapott, aminek következtében a hatáskörébe utalt ügyekben nemcsak törvényeket, hanem rendeleteket is alkothattak. Amennyiben egy birodalmi ügyet rendeletben állapított meg, ez a két jog közötti hierarchikus viszony miatt ugyanúgy kötötte a tagállamokat, mint a birodalmi törvény. Ennek következtében a birodalmi jogforrások minden típusa megelőzte a tagállami jogforrásokat. A jogforrási hierarchia csúcsán a birodalmi alkotmány állt, azt követték a birodalmi törvények, majd a birodalmi rendeletek következtek, utána pedig a tagállam alkotmánya, törvényei, majd rendeletei.

1218 ADAMOVICH (1927) i. m. 258.

1219 ADAMOVICH (1927) i. m. 258.; Az alkotmány már 1920-as elfogadásakor kimondta, hogy a szövetség és a tagállamok közötti hatásköri vitákat az Alkotmánybíróság bírálja el. [B-VG 1920. 138. cikkely (1) bekezdés c. pont] Az 1925-ös alkotmánynovella azonban ezt tovább pontosította, s kimondta: „A Szövetségi Kormány, vagy valamely tagállam kormányának javaslatára az Alkotmánybíróság állapítja meg továbbá azt is, hogy a törvényhozásnak, vagy a

Alkotmánybíróság döntéséig azonban bizonyos zavarok előfordulhattak az államműködésben,¹²²⁰ hiszen az egymásnak esetleg ellentmondó szövetségi és tagállami jogforrás közül a jogalkalmazó szervek nem tudták, hogy döntésük meghozatalakor melyiket vegyék figyelembe. A szövetségi jog elsődlegességét azonban ennek ellenére sem lehet kimondani, hiszen ebben az esetben a hatáskör hiányában, tehát alkotmány sértő módon kibocsátott szövetségi jogforrások, ugyan csak az Alkotmánybíróság döntéséig terjedő átmeneti időre, de leronthatnák az alkotmányos módon kibocsátott tagállami jogforrásokat. Ebben az esetben sokkal célszerűbb megoldás az, hogy a jogalkalmazó függessze fel saját eljárását az Alkotmánybíróság döntéséig, mint a szövetségi jog elsőbbségének kimondásával annak kockázatát vállalni, hogy esetleg alkotmányellenes jogforrás alapján születik meg a határozat. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság döntése után a jogalkalmazónak meg kellene ismételni az eljárást, s döntését az Alkotmánybíróság által hatályban hagyott jogforrás alapján meghoznia.

188.§ A második kamara törvényhozási szerepe a szövetségi államokban. A szövetségi államokban gyakori megoldás, hogy a törvényhozás második kamarájában a tagállamok kapnak helyet.¹²²¹ Azonban az ilyen második kamarák jogállása is különböző lehet. Egyrészről kérdés, hogy *a tagállamok utasíthatják-e* a szövetségi második kamarába delegált tagjait, vagy *azoknak szabad mandátumuk van*. Az utóbbiban befolyásuk vitat-

végrehajtásnak a 10–15. cikkelyek szerinti intézkedései szövetségi vagy tagállami hatáskörbe tartoznak-e.” [B-VG 1925. 138. cikkely (2) bekezdés] Tehát mindkét államhatalmi egység kormánya kérhette az Alkotmánybíróság döntését abban az esetben, ha azt észlelte, hogy a másik fél hatáskörét túllépő módon alkotott valamilyen jogforrást, vagyis a panaszos hatáskörébe tartozó ügyben járt el. Az alkotmány 10–15. cikkelyei voltak ugyanis azok a rendelkezések, amelyek a szövetség és a tagállamok közötti hatásköri megosztást tartalmazták.

1220 ADAMOVICH (1927) i. m. 258.

1221 Ha a hatásköri megosztás megállapítása a központi hatalom kizárólagos kompetenciája, akkor decentralizált egységállamról beszélünk. [ld. 14.§] Egy szövetségi államban a tagállami kamara csak akkor mellőzhető a szövetségi törvényhozásban, ha a központi alkotmány módosítása (a hatásköri megosztás megváltoztatása) a tagállamok közvetlen ratifikálásához van kötve. Ebben az esetben ugyanis a tagállamok önálló szövetségi kamara nélkül is befolyást tudnak gyakorolni a hatásköri megosztásra. Ennek meglétét pedig a szövetségi állam nélkülözhetetlen tartalmi ismérveként határoztuk meg. [Ld. 66.§]

hatatlanul kisebb. A második elem, hogy egyáltalán a második kamarának milyen jogosítványai vannak a törvényhozási eljárásban. *Egyetértési joga, vagy csak felfüggesztő vétőjoga?* Számottevő befolyást a tagállamok akkor kapnak, ha az utasítási jog mellett a tagállami kamarának a szövetségi törvényhozásban egyetértési joga van.¹²²² Ezt a kérdést a szövetségi alkotmány módosítása kapcsán majd részleteiben is áttekintjük. [Ld. 192.§]

A kétkamarás törvényhozásoknál – és ez nem csak a szövetségi államokra igaz – lényeges kérdés az is, hogy a *törvényjavaslatot mely kamaránál kell előterjeszteni*. Amelyik kamarához először terjesztik be a javaslatot, a koncepciók kialakítására általában nagyobb befolyása van. Olyan konstrukciót, ahol csak a második kamaránál terjeszthető elő törvényjavaslat, egyik államban sem találhatunk. A gyakoribb megoldás az, hogy csak a képviselőháznál terjeszthetőek elő, s miután ez megtárgyalta, úgy kerülhet a második kamarához. Ezt a megoldást követte például Lengyelország,¹²²³ valamint Németország 1919 után,¹²²⁴ vagy mint látni fogjuk, Ausztria itt tárgyalt 1920-as alkotmánya is.¹²²⁵ A másik megoldás, hogy mindkét kamaránál benyújtható törvényjavaslat. Ezt alkalmazta például Németország 1867 és 1918 között,¹²²⁶ a két világháború közötti Csehszlo-

1222 Németországban 1867 és 1918 között ez az erős rendszer működött. A tagállamok utasíthatták delegáltjaikat [SEYDEL i. m. 256.; ANSCHÜTZ (1903) i. m. 541.; MEYER-ANSCHÜTZ i. m. 485.; ARNDT (1912) i. m. 778.] és a Szövetségi Tanácsnak egyetértési joga volt. Ha egy törvényjavaslatot elutasított, az semmilyen, öt megkerülő eljárással nem léphetett hatályba. [ARNDT (1912) i. m. 783.; SZABÓ (2002) i. m. 120–121.] 1919 után azonban a Birodalmi Tanács befolyása kisebb lett, mert az utasítási jog ugyan fennmaradt, de a törvényhozási eljárásban csak felfüggesztő vétőjoga volt, az általa emelt óvást ugyanis a Birodalmi Gyűlés, ugyan kétharmados többséggel, de korlátozhatta. [HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 383–384.; SZABÓ (2002) i. m. 183.]

1223 Lengyelország 1921. 35. cikkely (1) bekezdés; SCHÄTZEL i. m. 295.; CYBICHOWSKY i. m. 546.

1224 1919 után a Birodalmi Tanács csak a Birodalmi Gyűlés által elfogadott törvényekkel szemben emelhetett óvást [WRV 74. cikkely (1) bekezdés], aminek logikus következménye, hogy először mindig a Birodalmi Gyűlésnek kellett megtárgyalnia. [SZABÓ (2002) i. m. 231.]

1225 B-VG 1920. 41. cikkely (1)-(2) bekezdés.

1226 A császári Németországban a két kamara minden viszonylatban egyenrangú volt. Törvényjavaslatot is mindkettőjük előterjeszthetett, s az tárgyalta meg először, akinek a tagjaitól a javaslat származott. [HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 921.; SZABÓ (2002) i. m. 135.] Érdekes az is, hogy a Birodalmi Kormánynak nem volt közvetlen előterjesztési joga, csak a kamaráknak. A porosz és a birodalmi végrehajtó hatalom összefonódása miatt [SZABÓ (2002) i. m. 104.]

vákia,¹²²⁷ illetőleg Magyarország¹²²⁸ is.

189. § A Nemzeti Tanács jogai az egyszerű törvények elfogadásánál. A törvények elfogadása *a lakosság által választott Nemzeti Tanács és a tagállamok által delegált Szövetségi Tanács együttes hatáskörébe tartozott.*¹²²⁹

Törvényjavaslatot a Szövetségi Kormány, illetőleg a képviselőház (Nemzeti Tanács) tagjai terjeszthettek elő.¹²³⁰ *Közvetett módon a Szövetségi Tanácsnak* is volt törvénykezdeményezési joga, de ez a testület csak a Szövetségi Kormányon keresztül élhetett jogával.¹²³¹ Ezen kívül bizonyos feltételek mellett *a választópolgárok* is jogosultak voltak törvényjavaslatot előterjesztteni (népi kezdeményezés), de ezt részletesen a nép közvetlen törvényhozási részvételénél fogjuk megtárgyalni.¹²³² [Ld. 200.§]

azonban, a Birodalmi Kancellár, aki egy személyben általában porosz miniszterelnök is volt, a porosz követeknek adott utasítással tudott törvényjavaslatot előterjesztteni. [HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 920.; STERN i. m. 366.; LABAND (1911/1914) i. m. 2. kötet 24.; SZABÓ (2002) i. m. 135.] A javaslatból törvény akkor lehetett, ha mindkét kamara elfogadta azt.

1227 Csehszlovákia 1920-as alkotmánya szerint törvényjavaslat a Képviselőházban és a Szenátusban is előterjeszthető volt. Ezek kölcsönösen megvétózhatták a másik kamarában először tárgyalta javaslatot. Ezt követően visszakerült az először tárgyaló kamrához, amely a vétót korlátozhatta. Ha az első tárgyalás a Képviselőházban volt, akkor az érvényes határozathoz a jelenlévő képviselők több mint felének szavazata volt szükséges. Amennyiben a Szenátus ezzel szemben – jelen lévő tagjai több mint felének szavazatával – vétót emelt, akkor a Képviselőházban nem a jelenlévő képviselők, hanem az összeképviselők több mint felének szavazatával lehetett ezt korlátozni. Ha a vétót a Szenátus összes tagjának legalább háromnegyede támogatta, azt a képviselőház csak összes tagjának háromötödös szavazati arányával korlátozhatta. Ha az első tárgyalás a Szenátusban történt, a határozatot itt is a jelenlévő képviselők többségének kellett elfogadnia. Amennyiben a Képviselőház – a jelen lévő képviselők több mint felének szavazatával – ezt elutasította, a Szenátusban már nem a jelenlévő, hanem az összes tag több mint felének támogatásával kellett újra megerősíteni. Ezután másodszor is visszakerült a Képviselőházhoz, ahol újra szavaztak róla. Amennyiben itt az összes képviselő több mint fele elutasította, a törvényjavaslat végleg lekerült a napirendről. Ha ez az arány nem volt meg, akkor Szenátus javaslatából törvény lett. [Csehszlovákia 1920. 44. cikkely; SANDER i. m. 236–237.; ADAMOVICH (1929) i. m. 199.]

1228 1926:XXII. tc. 31.§ (1) bekezdés

1229 B-VG 1920. 41. cikkely (1) bekezdés

1230 B-VG 1920. 41. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 128.

1231 B-VG 1920. 41. cikkely (1) bekezdés

1232 B-VG 1920. 41. cikkely (2) bekezdés

Ausztriában, mint már említettem törvényjavaslatokat *csak a Nemzeti Tanácsnál lehetett előterjeszteni*¹²³³ [ld. 188.§], mindig ez a testület volt, amelyik először megtárgyalta.

Az előterjesztés után a bizottsági tárgyalások következtek, majd a határozathozatal. Az érvényes határozathoz – főszabályként – a szavazásnál *a képviselők legalább harmadának kellett jelen lennie, s a jelenlévők abszolút többségének (50%+1 szavazat) támogatni azt*.¹²³⁴ Ezen kívül azonban az egyszerű szövetségi törvények elfogadásánál még két fajta többség kerülhetett szóba. Az egyik egy konkrét, *a Nemzeti Tanács Ügyrendjéről* (Házaszabály) szóló törvény megszavazásához kapcsolódott. Ennek elfogadásához, vagy módosításához *a képviselők legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok kétharmada* volt szükséges.¹²³⁵ Ez valójában megegyezett az alkotmányerejű törvénnyel¹²³⁶ [ld. 193.§], de az alkotmány nem látta el ezzel a jelzővel, így a szakirodalom az egyszerű törvények közé sorolta.¹²³⁷ *A harmadik többségi forma a Szövetségi Tanács által emelt óvás korlátozására szolgált*.¹²³⁸ [Ld. 190.§]

Amennyiben nem volt óvás, vagy azt a Nemzeti Tanács visszautasította, a törvény *hitelesítés végett a Szövetségi Elnökhöz került*. A kihirdetésnek azonban lehetett még egy akadálya, ha *a Nemzeti Tanács népszavazást kezdeményezett róla*.¹²³⁹ Ehhez azonban ugyanolyan abszolút többség kellett, mint a törvényjavaslat elfogadásához. Ennek így nem volt túlzott jelentősége, hiszen a parlamenti többség általában könnyen tud népszavazást kezdeményezni. Ezt a kérdéskört a közvetlen törvényhozás kapcsán részletesebben is áttekintjük. [Ld. 209.§]

Ha a Nemzeti Tanács nem kezdeményezett népszavazást, akkor a Szövetségi Elnöknek hitelesíteni¹²⁴⁰ kellett a törvényjavaslatot. Erre a Szövet-

1233 B-VG 1920. 41. cikkely (1)-(2) bekezdés.

1234 B-VG 1920. 31. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 261.

1235 B-VG 1920. 30. cikkely (2) bekezdés.

1236 B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 264.

1237 ADAMOVICH (1927) i. m. 261.

1238 A képviselők legalább felének jelenlétében, a leadott szavazatok többsége. [B-VG 1920. 42. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 261.]

1239 B-VG 1920. 43. cikkely.

1240 A törvények hitelesítése annyit jelentett, hogy az államfő megvizsgálta, vajon az adott törvény formai szempontból megfelel-e az alkotmányos feltételeknek. Ez a gyakorlatban két alapvető feladatot foglalt magába. Először is meg kellett állapítania, hogy az eléterjesztett törvényjavaslat szövege pontosan megegyezik-e a törvényhozás által elfogadottal. Másrészt ellenőriznie kellett, hogy a

ségi Kancellár tett javaslatot, majd a hitelesítést ő és az illetékes szövetségi miniszter jegyzete ellen.¹²⁴¹ A kihirdetés azonban már nem az elnök, hanem a Szövetségi Kancellár feladata volt.¹²⁴² Ezekkel a rendelkezésekkel kapcsolatban azt kell kiemelni, *hogy a Szövetségi Elnöknek semmilyen vétójoga nem volt a hitelesítésre megküldött törvényjavaslatokkal szemben*, s erre a hatáskörét jelentősen bővítő 1929-es alkotmánynovella után sem kapott jogot.¹²⁴³ Pedig a kihirdetés köteles törvényjavaslatokkal szemben az államfő Európa szinte minden államában rendelkezett gyengébb-erősebb vétójoggal.¹²⁴⁴

törvény elfogadása folyamán az alkotmányban előírt összes feltételt betartották-e. Amennyiben ezeknek a feltételeknek nem felel meg, a hitelesítést meg kellett tagadnia. [ADAMOVICH (1927) i. m. 263.; ANSCHÜTZ (1933) i. m. 369.; JELLINEK i. m. 99–100.; SZABÓ (2000) i. m. 205–206.]

1241 B-VG 1920. 47. cikkely (1)-(2) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 130–131.; ADAMOVICH (1927) i. m. 263.

1242 B-VG 1920. 47. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 263.

1243 Az államfő – amennyiben az alkotmány ezt számára lehetővé teszi – törvényvétóval a hitelesítésre érett törvényekkel szemben élhet. Ha valamilyen formai hiba miatt a hitelesítést meg kell tagadnia, akkor az adott törvényt nem hirdetheti ki, így külön vétót nem is lehet ellene emelni. A törvény-vétó egy politikai jogosítvány, az alkotmányos úton létrejött törvénynek valamely rendelkezésével az államfő nem ért egyet. Felhívhatja a törvényhozást, hogy ezt gondolja újra.

1244 Az alkotmányos monarchiákban az uralkodó általában szentesítési joggal rendelkezett, amely abszolút vétójogot jelent. Egy a törvényhozás által szabályosan elfogadott törvény kihirdetését véglegesen megtagadhatta. Ilyen jogosítvánnyal rendelkezett például a magyar király egészen 1918-ig. [1848:III.tc. 2.§] A köztársaságokban a szuszpenzív (felfüggesztő) vétójog volt a jellemező, amikor az államfő újabb megfontolásra küldhetett vissza egy törvényjavaslatot a parlamentnek. Itt az alapvető kérdés az, hogy milyen időhatárig halaszthatja el egy törvény kihirdetését. Minél hosszabb ideig, annál inkább tudja a törvényhozást befolyásolni, hogy véleményét vegye figyelembe. Magyarországon a kormányzónak 1920 és 1937 között hatvan napon belül kellett döntenie, hogy kihirdet egy törvényt, vagy újabb megfontolásra visszaküldi a törvényhozásnak. [1920:I. tc. 13.§ (1) bekezdés] 1937-ben ezt hat hónapra emelték, és két alkalommal is élhetett a vétójogával. [1937:XIX. tc. 1.§ (1)-(2) bekezdés] 1946-ban a köztársasági elnök csak egyszer vétózhathott, s erre mindössze tizenöt nap állt rendelkezésre. [1946:I. tc. 9.§] A két világháború között Csehszlovákiában 1 hónap [Csehszlovákia 1920. 47.§; ADAMOVICH (1929) i. m. 201.], Lengyelországban, pedig 30 napon belül vétózhathott a köztársasági elnök [Lengyelország 1921. 35. cikkely (1) bekezdés], s mindkét helyen egy-egy törvényjavaslat esetében egy alkalommal élhetett vele. Németországban a Birodalom Elnöke sajátos, ún. átruházott vétójoggal bírt. A Birodalmi Gyűlés által elfogadott törvényeket nem újabb megfontolásra küldhette vissza a törvényhozó testületnek, hanem arról népszavazást rendelhetett el. [WRV 73. cikkely (1) bekezdés;

190.§ A Szövetségi Tanács jogai az egyszerű törvények elfogadásánál.

A Nemzeti Tanács által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben *a Szövetségi Tanács óvást emelhetett.*¹²⁴⁵ Ez felfüggesztő (szuspenzív) vétójogot jelentett,¹²⁴⁶ amelyet *a Nemzeti Tanács a képviselők legalább felének jelenlétében, a leadott szavazatok többségével,* visszautasíthatott.¹²⁴⁷ Ebben az esetben a törvényt kihirdethető volt.

Mint korábban említettem, a második kamara törvényhozásra gyakorolt befolyásának egy fontos eleme, hogy milyen ellenvetést emelhet az alsóház által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben. Ha egyetértési joga van, az biztosítja a legnagyobb befolyást. Ha csak felfüggesztő vétójoga van, azt kell megvizsgálnunk, hogy egy törvényjavaslattal szemben *hány alkalommal élhet vele, illetőleg milyen többséggel korlátozható az.* A két lehetőséget párhuzamosan nem szokták alkalmazni, amennyiben a második kamara többszöri vétót emelhet, annak korlátozása az eredeti szavazásnál szükséges többséggel megvalósítható volt. Itt a második kamara a tárgyalás elhúzásával tudott befolyást gyakorolni az alsóházra.¹²⁴⁸ A másik lehetőségnél, az eltérő többséggel történő korlátozásnál, nyilvánvalóan az a lényeges szempont, hogy ez mekkora többség. Lengyelország 1921-es alkotmánya szerint a Szenátus által emelt óvást a Szejm (képviseelőház) 11/20-os, azaz 55%-os többséggel utasíthatta vissza,¹²⁴⁹ az 1919-es német alkotmányban pedig ehhez – a Birodalmi Gyűlésben – kétharmados többség kellett.¹²⁵⁰ Az 1949-es német alaptörvény több típusú eljárást is megállapít, de a főszabály az, hogy a jelenlévő képviselők abszolút többsége helyett az összes képviselő abszolút többségének szavazata szükséges az óvás visszautasításához.¹²⁵¹

SZABÓ (2002) i. m. 234–235.; SZABÓ (2000) i. m. 214–220.]

1245 B-VG 1920. 42. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 129.; ADAMOVICH (1927) i. m. 261., ZELLER (2007) i. m. 147.

1246 MEZEY–SZENTE i. m. 403.

1247 B-VG 1920. 42. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 261.

1248 Az 1911-es angol parlamenti reform mintájára ezt a megoldást követte a magyar felsőház 1926 és 1937 között. A képviselőház – a kétszeri felsőházi vétó után – ha harmadszor is megszavazott egy törvényjavaslatot, akkor a felsőház mellőzésével – kihirdetés végett – a kormányzó elé lehetett azt terjeszteni. [1926:XXII. tc. 31.§ (4) bekezdés]

1249 Lengyelország 1921. 35. cikkely (3) bekezdés; SCHÄTZEL i. m. 295.;

1250 SZABÓ (2002) i. m. 231.

1251 Az 1949-es német alaptörvény egyes esetekben egyetértési jogot ad a Szövetségi Tanácsnak, ekkor az óvást nem lehet korlátozni. [ZELLER (2008) i. m.

Az osztrák Szövetségi Tanács által emelt óvás korlátozásához azonban az alkotmány csak az alaphatározathoz szükséges, vagyis a jelenlévő képviselők abszolút többségének támogatását kívánta meg. Az egyetlen enyhe szigorítás az volt, hogy a határozatképességi küszöböt felemelték. Az alapeljárásnál a képviselők *egyharmadának* jelenlétében határozatképes volt a Nemzeti Tanács, az óvás korlátozásánál azonban a képviselők *legalább felének* jelen kellett lennie a szavazásnál. Ez egy gyengébb vétójog, mint az előbb említett példák.

Az alkotmány egyébként egyes tételesen meghatározott eseteteket még ezen gyenge vétójog alól is kivont,¹²⁵² s az is megállapítható, hogy a második kamara a megengedett esetekben is elég ritkán élt ezzel a jogával.¹²⁵³

191.§ A szövetségi alkotmány (a Nemzeti Tanács jogkörei). A kartális alkotmány formai jellemzője, hogy a rendes törvényektől eltérő törvényhozási úton fogadják el, s módosítani is csak így lehet. Ez az eltérő törvényhozási út lehet egy alkotmányozó nemzetgyűlés, amikor kizárólag az alkotmányozás céljából választanak egy törvényhozó szervet. Lehet népszavazás, de lehet a rendes törvényhozó szerv is, az általános törvényhozástól eltérő szavazati aránnyal.

254–255., pl. GG. 23. cikkely (1) és (7) bekezdés, 37. cikkely (1) bekezdés] Ezen kivételektől eltekintve a Szövetségi Tanács óvása az alsóház által korlátozható, de ennek is két eljárási menete van, attól függően, hogy a második kamara milyen többséggel emelte azt. Ha ez abszolút többséggel történt, akkor az alsóházban az összes képviselő több mint felének szavazatával lehet azt visszautasítani. [GG. 77. cikkely (4) bekezdés] Ezt neveztem főszabálynak. Ha a Szövetségi Tanácsban az óvást kétharmados többséggel fogadták el, akkor az összes képviselő többségének támogatása mellett az is szükséges, hogy az „igen” szavazatok a jelenlévő képviselők kétharmadát is kitegyék. [GG. 77. cikkely (4) bekezdés]

1252 ADAMOVICH (1927) i. m. 261.; A Nemzeti Tanácsnak azon határozatai ellen, amelyek a Nemzeti Tanács ügyrendjéről, a Nemzeti Tanács felosztásáról, a költségvetés és a zárszámadás jóváhagyásáról, a szövetségi adósságok felvételéről, vagy konvertálásáról, a szövetségi tulajdonról történő rendelkezésről szölk, illetőleg a 64. cikkely (1) bekezdése alapján kibocsátott, a Szövetségi Elnök képviseletéről szóló törvénnyel szemben a Szövetségi Tanács nem emelhetett óvást. [B-VG 1929. 41. cikkely (5) bekezdés]

1253 A Nemzeti Tanács az alkotmány kibocsátását követő első törvényhozási ciklusában 447 törvényjavaslatot fogadott el, amely közül a Szövetségi Tanács 18-cal szemben emelt óvást. A második törvényhozási ciklusban elfogadott 269 törvényjavaslattal szemben pedig 6 alkalommal élt ezen jogával. [HUGELMANN (1930) i. m. 438.]

Találkozhatunk olyan megoldással is, amikor az új alkotmány elfogadásához alkotmányozó nemzetgyűlést hívtak össze, de a későbbi módosításait már a rendes törvényhozó szerv hatáskörébe utalták. 1919/1920-ban Ausztria is ezt a megoldást követte.

Tehát Ausztriában is a rendes törvényhozó szerv módosíthatta az alkotmányt. Az erre irányuló törvényjavaslatok előterjesztése és parlamenti tárgyalása *a rendes törvényekkel azonos módon történt*. [Ld. 189.§] Ugyanígy a hitelesítés és a kihirdetés is. *Az egyetlen, de lényeges eltérés a végszavazásban volt. Az alkotmánymódosításhoz nagyobb arányú képviselői támogatottság kellett, mint az egyszerű törvényekhez*. Láthattuk, hogy Ausztriában az egyszerű törvények elfogadásához a képviselők legalább egyharmadának kellett jelen lenni a szavazásnál, és a leadott szavazatok abszolút többségét kellett a javaslatnak megkapnia.¹²⁵⁴ [Ld. 189.§] Az alkotmánymódosításnál azonban *a Nemzeti Tanács határozatképességéhez a képviselők legalább felének jelen kellett lennie, s a javaslat akkor volt elfogadott, ha a leadott szavazatok legalább kétharmada támogatta azt*.¹²⁵⁵

A Nemzeti Tanács kapcsán említést kell még tenni az alkotmánymódosítások népszavazásra bocsátásáról. A képviselők egyharmadának javaslatára ugyanis – még annak kihirdetése előtt – minden alkotmánymódosításról népszavazást kellett tartani.¹²⁵⁶ [Ld. 209.§]

1254 B-VG 1920. 31. cikkely.

1255 B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 264.; Az alkotmánymódosításoknál a kétharmados többség általában elfogadott szavazati arálynak tekinthető, de az alkotmányok mégsem teljesen egyformák. A ma hatályos magyar alkotmány szerint módosításához az összes képviselő legalább kétharmadának támogatása szükséges. Az 1919-es német alkotmány szerint a Birodalmi Gyűlésben a képviselők legalább kétharmadának kellett jelen lenni a szavazásnál, s az így leadott szavazatok legalább kétharmadát kellett a javaslatnak megkapnia. [WRV. 76. cikkely (1) bekezdés; SZABÓ (2002) i. m. 232–233.] Az osztrák alkotmányban, mint láthattuk, már a képviselők felének jelenlétébe is lehetett érvényesen szavazni. Csehszlovákia abban különbözött Németországtól, vagy Ausztriától, hogy a második kamarának is jelentősebb befolyása volt az alkotmánymódosításra, a minősített többséget ugyanis külön-külön mindkét kamarában megkívánták, ami mindkét helyen az összes tag háromötöde (60%-a) volt. [Csehszlovákia 1920. 33. cikkely; SANDER i. m. 222.; ADAMOVICH (1929) i. m. 204.] Lengyelországban mindkét kamarában a tagok legalább felének jelenlétében, a leadott szavazatok kétharmadával lehetett az alkotmányt módosítani. [Lengyelország 1921. 125. cikkely (1) bekezdés]

1256 B-VG 1920. 44. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 265.

A későbbiekben látni fogjuk, hogy *az alkotmány átfogó módosítása esetén a népszavazás elrendelése kötelező volt.*¹²⁵⁷ [Ld. 208.§] A Nemzeti Tanács itt tárgyalt jogköre azokra az esetekre vonatkozott, amikor nem átfogó módosításról volt szó, tehát a javaslatot egyébként nem kellett volna népszavazásra bocsátani. Erre kérdésre a népszavazás tárgyalása során még visszatérünk. [Ld. 209.§]

192.§ A szövetségi alkotmány (a Szövetségi Tanács jogkörei). A Nemzeti Tanács kapcsán láthattuk, hogy az alkotmánymódosító törvények elfogadása a rendes törvények eljárási rendje szerint haladt, *egyetlen, de lényeges kivétellel*: a végszavazásnál magasabb volt a határozatképességi küszöb, s az így jelen lévő képviselőknek *minősített (kétharmados) többséggel* kellett azt megszavazni.¹²⁵⁸ [Ld. 191.§]

A Szövetségi Tanács óvást¹²⁵⁹ [ld. 190.§] az alkotmánymódosító törvényekkel szemben is emelhetett, a kérdés az volt, hogy ez különbözött-e az egyszerű törvényekkel szemben emeltektől. Vajon az elfogadásához a Szövetségi Tanácsban, illetőleg korlátozásához a Nemzeti Tanácsban eltérő szavazási rend volt-e megállapítva? Az óvás joga tényleges hatalmi súlyt akkor jelentett, ha korlátozásához az alsóházban nagyobb többség kellett, mint az alapeljárásban történt elfogadásához. Ha ugyanolyan többséggel korlátozni lehet a második kamara ellenvetését, mint ami az alapeljárásban is szükséges volt, akkor csak némi időhúzásra volt elegendő a vétőjog.

Az egyszerű törvények kapcsán azt tapasztalhattuk, hogy a Nemzeti Tanácsban az óvás korlátozásához – a határozatképességi küszöb emelésével – egy elég enyhe, de mégis csak szigorúbb feltételt állapítottak meg, mint az alapeljárásban történő elfogadáskor.¹²⁶⁰ [Ld. 190.§] Az alkotmánymódosításnál azonban a Szövetségi Tanács óvásának – két kivételtől eltekintve – ugyanolyan joghatása volt, mint a rendes törvényeknél.

1257 B-VG 1920. 44. cikkely (2) bekezdés; WIDDER i. m. 331.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 136.; MEZEY—SZENTE i. m. 404.; ZELLER (2007) i. m. 145.

1258 B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 264.

1259 B-VG 1920. 42. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 129.; ADAMOVICH (1927) i. m. 261.; ZELLER (2007) i. m. 147.

1260 Míg a törvénytervezet előszöri tárgyalásakor a nemzeti tanácsi képviselők legalább harmadának jelenlétében kellett a javaslatot megszavazni, a Szövetségi Tanács óvásának visszautasításához már a képviselők legalább felének jelenlétében kellett a határozatot megerősíteni. [B-VG 1920. 31. cikkely; 42. cikkely (4) bekezdés; ld. 190.§] A korlátozás nem volt túl szigorú szabályokhoz kötve, de vitathatatlanul más, mégpedig nagyobb többséget igényelt az óvás korlátozása.

A képviselők legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok abszolút többségével lehetett visszautasítani. Egy alkotmánymódosításra irányuló törvényjavaslat viszont eleve csak akkor kerülhetett a Szövetségi Tanács elé, ha a képviselők több mint felének jelenlétében a leadott szavazatok kétharmadát megkapta.¹²⁶¹ [Ld. 191.§] Az óvás visszautasításához viszont – ugyanilyen jelenlétnél – elegendő volt a szavazatok abszolút többsége (50%+1 szavazat). Ez annyit jelentett, hogy a Szövetségi Tanács az óvással egy rövid időre el tudta halasztani az alkotmánymódosítás kihirdetését, de semmilyen más gátat nem tudott elé állítani.

Érdekes egy pillantást vetni Németország alkotmányfejlődésére, ahol a vizsgált kérdésben, eltérő időszakokban, eltérő konstrukciókkal találkozhatunk. Az 1919-es alkotmány ugyanis az alkotmánymódosításnál nem adott kvalifikált jogokat a második kamarának,¹²⁶² míg a ma hatályos német alaptörvény ezt megteszi.¹²⁶³

1261 B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 264.

1262 A Weimari Alkotmány saját módosításánál nem adott kvalifikált jogokat a Birodalmi Tanácsnak. Óvást emelhetett a Birodalmi Gyűlés határozata ellen, de ezt ugyanúgy kétharmados többséggel lehetett korlátozni, mint a rendes törvényeknél. [ld. 190.§] Az alkotmánymódosításnál azonban a Birodalmi Gyűlésben már az alapeljárásnál kétharmados többség kellett. Ha viszont ez megvolt, a Birodalmi Tanács hiába emelt óvást, azt a Birodalmi Gyűlés az alapeljárásban leadott szavazattöbbséggel korlátozni tudta. A Birodalmi Tanács legfeljebb népszavazást kezdeményezhetett róla. [WRV 76. cikkely; SZABÓ (2002) i. m. 232–234.]

1263 A rendes törvényhozás kapcsán láthattuk, hogy a ma hatályos német alaptörvény is az óvás intézményét alkalmazza. Elődjéhez, az 1919-es német alkotmányhoz képest azonban átalakítja a Szövetségi Tanács jogállását, s talán kicsit meg is erősíti azt a Birodalmi Tanácshoz képest. A rendes törvényhozásban nagyjából azonos a súlyuk. 1919 után a Birodalmi Tanács óvásának korlátozásához mindig kétharmados többség kellett, a mai Szövetségi Tanács óvását pedig egyes esetekben nem lehet korlátozni, egyes esetekben kétharmados többség kell hozzá, de vannak esetek, amikor az abszolút többség is elegendő a Szövetségi Gyűlésben. Az alkotmánymódosításnál viszont – amint az előbb láthattuk – a Birodalmi Tanácsnak nem volt speciális joga, óvást emelhetett, de azt ugyan olyan többséggel korlátozhatta a Birodalmi Gyűlés, mint a rendes törvények esetében. A Birodalmi Tanács legfeljebb népszavazást kezdeményezhetett. [WRV 76. cikkely (2) bekezdés; ld. még 193.§] A ma hatályos német alaptörvény azonban az alkotmánymódosításnál egyetértési jogot ad a Szövetségi Tanácsnak. A második kamarában ugyanúgy kétharmados többséggel meg kell szavaznia a javaslatot, ha ez nincs meg, a Szövetségi Gyűlés nem korlátozhatja a Szövetségi Tanács elutasítását. [ZELLER (2008) i. m. 253.] A weimari Birodalmi Tanácshoz képest tehát a rendes törvényhozásban nagyjából kiegyenlítettek a jogok, az alkotmánymódosításnál viszont 1949 után nő-

Visszatérve az osztrák Szövetségi Tanácsra, a kivételként említett *speciális jogai elsősorban a saját jogállását érintő alkotmányi rendelkezések megváltoztatását érintették*. Néhány erre vonatkozó passzust csak akkor lehetett módosítani, ha azt legalább négy tagállam delegáltjainak a fele-fele támogatta.¹²⁶⁴ Ez sem volt jelentős akadály, mert kilenc tagállam volt, s ezek közül csak négy támogatása kellett, s innen sem az összes delegálté, hanem csak a többségüké. Ez annyit jelentett, hogy a kb. 50 főből álló Szövetségi Tanácsban 10-15 igen szavazattal átvihető volt egy ilyen tárgyú alkotmánymódosítás is. Ez a jogosítvány viszont elegendő volt ahhoz, *hogyha a tagállamok egységesen összefogtak, akkor a rájuk vonatkozó alkotmánymódosítást blokkolni tudták*. Bár kívül esik az általunk tárgyalt történelmi perióduson, de érdemes megemlíteni, hogy a 70-es 80-as évek föderatív törekvéseinek hatására¹²⁶⁵ 1984-ben kiszélesítik a Szövetségi Tanács ezen hatáskörét. Eszerint minden a tagállamok törvényhozási, vagy közigazgatási hatáskörét csökkentő alkotmánymódosításhoz a Szövetségi Tanács kétharmados többséggel meghozott támogatása szükséges.¹²⁶⁶

A Szövetségi Tanács másik speciális joga *az alkotmánymódosításokat érintő népszavazásokkal volt kapcsolatos*. A testület kezdeményezésére ugyanis az alkotmánymódosításokat népszavazásra kellett tűzni.¹²⁶⁷ [Ld. 209.§] Ez annyiban különbözött a Nemzeti Tanács vonatkozó jogkörétől, hogy ott ehhez elég volt a képviselők egyharmada, a Szövetségi Tanácsban viszont ehhez abszolút többség kellett.

193.§ Az alkotmányerejű szövetségi törvény az osztrák államműködés egy érdekes eleme volt. Amikor az alkotmány saját módosításának szabályait állapította meg, akkor az alábbiak szerint rendelkezett: „Az alkotmánytörvények, illetőleg az alkotmányos rendelkezéseket tartalmazó egyszerű törvények elfogadásához...”¹²⁶⁸ Ebből rögtön levonhatjuk a

vekedett a tagállami kamara (Szövetségi Tanács) súlya.

1264 B-VG 1920. 35. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 265.

1265 KAJTÁR (1992) i. m. 63–64.

1266 Bundesverfassungsgesetz vom 27. November 1984, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird. (BGBl 1984/490) 1. cikkely (6) bekezdés; LEHNER i. m. 399.;

1267 B-VG 1920. 44. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 265.

1268 „Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen...” [B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés]

következtetést, hogy *az osztrák közjogban szerkezetileg az alkotmányon kívül is elhelyezkedtek olyan törvények, amelyek vele azonos jogforrási erővel bírtak*. Ezekben a jogszabályokban külön meg kellett jelölni, hogy alkotmányos rendelkezést tartalmazó törvény.¹²⁶⁹ Elfogadásukra, vagy módosításukra ugyanazok a szabályok vonatkoztak, mint az alkotmány-módosításra. [Ld. 191–192.§§]

A szerkezetileg az alkotmányon kívül elhelyezkedő törvényeknek is két típusa volt. Alapesetben a teljes törvény alkotmányerővel bírt, de az sem volt kizárt, hogy *egy törvényen belül csak néhány rendelkezés bírjon alkotmányerővel, s a többi része csak egyszerű törvénynek minősüljön*. Ezek szavazása a Nemzeti Tanácsban úgy zajlott, hogy az alkotmányos rendelkezéseket tartalmazó passzusokról külön, az alkotmánymódosításra előírt szabályok szerint [ld. 191–192.§§], a többi részéről pedig az egyszerű törvényekre vonatkozó szabályok szerint [ld. 189–190.§§] szavaztak. A törvény végaszavazása az egyszerű törvényekre vonatkozó rendelkezések szerint történt.

Az alkotmányerejű törvények a jogforrási hierarchiában az alkotmánynyal azonos szinten álltak, vagyis *az Alkotmánybíróság ilyen törvény alkotmányellenességét nem állapíthatta meg*. Ugyanakkor, ha az egyszerű törvények alkotmányerejű törvénybe ütköztek, azok alkotmányellenesek voltak.¹²⁷⁰

Típusait és pontos magyar megfelelőit már a bevezetőben érintettük. [Ld. 2.§]

Lényeges, hogy ezt a törvénytípust az osztrák közjogba szükségszerűen be kellett emelni. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlésben ugyanis *az alapjogok kodifikálása körül éles viták alakultak ki, amelyeket kompromisszumokkal sem tudtak feloldani*.¹²⁷¹ [Ld. 64.§] A végső megoldás az lett, hogy az alapjogok szabályozását az új alkotmányból kihagyták, s *az 1867-ben elfogadott, erre vonatkozó alaptörvények hatályát tartották fenn*. Mivel Ausztriának 1867-ben nem volt egységes alkotmánylevele, ezek formailag egymástól külön álló törvények voltak.¹²⁷² Így tehát az

1269 B-VG 44. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 264.

1270 ADAMOVICH (1927) i. m. 264.

1271 ERMACORA (1980) i. m. 53–61.

1272 Ausztriában 1867-ben a neoabszolutizmus helyére az alkotmányos monarchia lépett. Az Osztrák Császárság azonban – eltérően a korábbi kísérletektől (Olmützi Alkotmány, Októberi Diploma, Februári Pátens) – ekkor nem kapott egységes alkotmánylevelet. Az államszervezet működését és az alapjogokat

alapjogok szabályozása miatt meg kellett teremteni egy olyan törvénytípust, amely nem része az alkotmánynak, de azzal egyenértékű.

Az persze már egy további kérdés, hogy ilyen formában nem csak az alapjogokat lehetett szabályozni. Ennek következménye, hogy napjainkra az osztrák jogrendszerbe több száz alkotmányerejű törvény épült be. Az alkotmányos rendelkezések áttekinthetőségét ez egyre nehezebbé teszi. Sok esetben ugyanis a parlamentben politikai kompromisszumok eredményeként is születnek ilyen rendelkezések, amelyek tartalmuk szerint nem tartoznának szükségszerűen az alkotmányba.

Végkövetkeztetésként így azt állapíthatjuk meg, hogy az alapjogok szabályozása szükségessé tette ezt a törvénytípust, de nem biztos, hogy az egyedüli kiváltó oka volt. Ezt erősíti az a tény is, hogy az alkotmányon kívüli alkotmányos rendelkezések a korabeli csehszlovák közjogban is léteztek,¹²⁷³ pedig itt minden lényeges elem belekerült az alkotmányba. Nem maradt olyan terület, amelyet alkotmányi szinten kellett volna rögzíteni, csak valamilyen oknál fogva nem tudták az alkotmányba beemelni. Csehszlovákiában nem lehetett más a célja, minthogy megteremtsék a lehetőségét annak a jogalkotási formának, mint ami Ausztriában is működött, illetőleg működik ma is az alapjogok szabályozásán túli alkotmányerejű törvényekkel.

Érdemes még megjegyezni, hogy a korabeli Németországban (Weimari Köztársaság) egy ennél lényegesen kaotikusabb helyzetet előidéző szabály is létezett, az ún. „hallgatólagos alkotmánymódosítás”. Míg Ausztriában egy törvény csak akkor bírt alkotmányerővel, ha ezt a törvényben külön megjelölték, addig Németországban olyan törvények is eltérhettek az alkotmánytól, amelyek kifejezetten nem irányultak annak módosítására vagy kiegészítésére.¹²⁷⁴ Ausztriában az alkotmányi rendelkezések

számos külön törvény szabályozta. Ezek a törvények azonban már ekkor is eltértek az egyszerű törvényektől. [LEHNER i. m. 229.]

1273 ADAMOVICH (1929) i. m. 24., 202.

1274 A Weimari Köztársaság alkotmányos felfogása szerint lehetőség volt az alap-törvény hallgatólagos módosítására is. Ez annyit jelentett, hogyha egy törvényjavaslat megkapta az alkotmánymódosításhoz szükséges többséget, akkor nem lehetett alkotmányellenes. Ha nem kifejezetten az alkotmány módosítására irányult, akkor úgy tekintették, hogy hallgatólagosan a törvényhozók akaratára erre irányult. Ez az álláspont szemben áll napjaink felfogásával, amikor az alkotmány csak kifejezetten arra irányuló szavazással változtatható meg. Ebből következően ma egy, a képviselők által egyhangúlag elfogadott törvény is lehet alkotmányellenes. A hallgatólagos alkotmánymódosítás azonban nem nélkülöz minden elméleti alapot. Abból indul ki, hogy a törvényhozók akaratára

össze gyűjtése nem egyszerű feladat, de kétséget kizáró gyűjteményt lehet róluk készíteni. Össze kell gyűjteni azokat a törvényeket, amelyekben szerepel az „alkotmánytörvény” megjelölés. Ha viszont ilyen megjelölés nélkül is el lehet térni az alkotmánytól, akkor az alkotmányi rendelkezések katalogizálása igen nehézé válik.

194.§ A tagállami törvényhozásra vonatkozó szövetségi előírások. A tagállami törvényhozás rendjét a szövetségi alkotmány csak nagy vonalakban szabályozta. Annyit kötött ki, hogy a törvényeket az országgyűlés hozza, valamint a tartományfőnököknek – a tagállami alkotmány előírásai szerint – hitelesítenie és ellenjegyeznie kell azt, majd a tagállam hivatalos lapjában kihirdetni.¹²⁷⁵

Ebből az első konklúzió, hogy a szövetségi alkotmány *a tagállamokat eltiltotta a népképviselői szerveket megkerülő kivételes „törvényhozástól”*. Az országgyűlés ugyanis nem adhatott felhatalmazást a tagállam kormányának kivételes hatalom gyakorlására, hiszen azzal megsértette volna azt a rendelkezést, miszerint a törvényeket az országgyűlés hozza.

Másrésről megállapított néhány kötelezettséget, amelyeket a tagállamoknak saját alkotmányukban kellett szabályozniuk. Ez a törvények hitelesítése és kihirdetése volt, valamint előírta, hogy a tagállamoknak saját hivatalos lappal (Landesgesetzblatt) kellett rendelkezniük.

Ezen túl a szövetségi alkotmány a tagállami törvényhozás technikai részleteit csak a tagállami alkotmány kapcsán érintette. Rögzítette *a tagállami alkotmány elfogadásának* és módosításának szavazási rendjét, miszerint a képviselők legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok kétharmadával kerülhet rá sor.¹²⁷⁶

magában foglalta az alkotmány módosításának szándékát, csak az előterjesztés formalitásától függött, hogy az nevesítve nem jelent meg. Nem vitatható, hogy a képviselők akkor is megszavazták volna, ha arra rávezetik, hogy az alkotmány módosításáról szól. Egy ilyen formai apróság miatt miért kellene a törvényhozás akarát kioltani. [ANSCHÜTZ (1933) i. m. 402–403.; SZABÓ (2000) i. m. 56.] Napjaink alkotmányos gondolkodása sem elméleti, hanem inkább praktikus okok miatt utasítja el ezt a felfogást. Fennáll ugyanis annak a veszélye, hogy az alkotmányi rendelkezések köre áttekinthetetlené válik. Ha hallgatólagos módosítás történik, az szövegszerűen nem helyezi hatályon kívül az addigi rendelkezéseket, így egymásnak ellentmondó alkotmányos szabályok maradhatnak hatályban. [SZABÓ (2000) i. m. 56.]

1275 B-VG 1920. 97. cikkely (1) bekezdés.

1276 B-VG 1920. 99. cikkely (1)-(2) bekezdés.

Végezetül a központi alkotmány szabályozta a szövetségi szerveknek *a tagállami törvényhozás feletti felügyeleti jogait*,¹²⁷⁷ amelyet külön pontban fogunk tárgyalni. [Ld. 195.§]

Mindez jelenti viszont azt is, hogy a törvényhozási eljárásának az egyéb tételes szabályait minden tagállam maga állapította meg. Így lokális szabályok érvényesültek abban, hogy ki jogosult törvényjavaslatot előterjeszteni, mikor határozatképes az országgyűlés stb. A szövetségi alkotmány egységes határozatképességi küszöböt – mint az előbb említettük – csak az alkotmánymódosítás esetére mondott ki.

Központi előírás hiányában a tagállamok még abban sem voltak egységesek, hogy a törvényhozási eljárásukra vonatkozó szabályokat milyen szintű jogforrásban rögzítik. A tagállami alkotmányban részletes eljárási szabályokat egyedül Bécs állapított meg,¹²⁷⁸ s még Burgenlandban¹²⁷⁹ és Alsó-Ausztriában¹²⁸⁰ találhatunk némi pluszt a minimális kötelezettségnél. A részletszabályok azonban már itt is az országgyűlés ügyrendjébe (Házszabály) kerültek. A többi tagállam alkotmányában a törvényhozási eljárásnak csak azon elemeit szabályozták, amelyet a szövetségi alkotmány kötelezővé tett, minden egyéb szabályozás az ügyrendbe került.¹²⁸¹

195.§ A szövetségi szervek felügyeleti joga a tagállami törvényhozás felett. A jogforrási rendszer kapcsán megtárgyaltuk, hogy *Ausztriában a szövetségi és a tagállami jog nem állt egymással hierarchikus viszonyban*. [Ld. 187.§] Ez azért volt így, mert a *szövetség és a tagállamok hatáskörei konzekvensen el voltak egymástól határolva*, vagyis azonos tárgykörben nem alkothattak törvényeket, így ha egy szövetségi és egy tagállami törvény között ellentét volt, akkor valamelyik államhatalmi egység hatáskör hiányában járt el. A törvények végrehajtása kapcsán azonban már nem lehetett a kompetenciákat ilyen pontosan elhatárolni. A szövetségi és tagállami végrehajtó hatalom kapcsolatánál megbeszéltük, hogy a két egység közigazgatási szerveinek „ikrezése” túl nagy bürokráciához vezetne. Amennyiben valamely törvényt a másik államhatalmi egység végre tud hajtani, akkor azt rábízják, s csak a hermetikus elválasztás érdekében

1277 B-VG 1920 97. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 269.; B-VG 98. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 267.

1278 L-VG Wien 1920. 128–130. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 266.

1279 L-VG Bgld 1926. 21–27 cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 266.

1280 L-VG NÖ 1920. 19–22. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 266.

1281 ADAMOVICH (1927) i. m. 266.

nem szerveznek egy egyébként feleslege új közigazgatási szervet. Mindezek szükségesé teszik, hogy a tagállami törvényhozás felett létezzen egy szövetségi felügyelet. Ha ugyanis a két rendszert össze kell hangolni, ezt a moderátori feladatot csak a szövetség kaphatja meg.

A tagállami törvényhozás felett gyakorolt szövetségi felügyeletet – a központi jogosítványok tartalma szerint – két csoportra kell osztanunk. Ahol csak érdek összeütközés van, ott a felügyeleti jogkör enyhébb, ahol viszont a tagállami döntéseket a szövetségi szerveknek kell végrehajtani ott már lényegesen erősebb.

A tagállamok törvényeiket – kihirdetésük előtt – kötelesek voltak megküldeni az illetékes szövetségi miniszternek. Amennyiben egy ilyen törvény a szövetség érdekeit sértette, a Szövetségi Kormány *felfüggesztő (szuspenzív) vétójoggal* élhetett,¹²⁸² *ha viszont a szövetségi szerveknek kellett azt végrehajtania, akkor abszolút vétójogot kapott.*¹²⁸³

196.§ Az egyszerű tagállami törvények elfogadása tehát nagyrészt helyi szabályok alapján történt, így tárgyalásuk kapcsán elsősorban az egyezőségükre és a különbségekre kell koncentrálnunk.

*Törvényjavaslatok benyújtására a tagállam kormánya, valamint az országgyűlési képviselők, illetőleg bizottságok voltak jogosultak.*¹²⁸⁴ Ebben minden tagállam egységes volt, amibe persze semmilyen különlegességet nem kell keresnünk, hiszen ez egy általánosan érvényesülő rendszer volt.

1282 A Szövetségi Kormány ebben az esetben óvást emelhetett, amelyet az érintett országgyűlés korlátozhatott. Ez szinte teljesen megegyezett a Szövetségi Tanács óvásának Nemzeti Tanács általi korlátozásának szabályaival. [ld. 190.§] Míg az alapeljárásban minden tagállam maga határozta meg, hogy országgyűlése mikor határozatképes [ld. 178. §§], a Szövetségi Kormány által emelt óvás korlátozásánál a képviselők legalább felének jelenlétében kellett a szavazást megismételni, de ekkor is elég volt az abszolút többség (50%+1 szavazat), mint az alapeljárásban. Ha ez a határozathozatal megtörtént, a Szövetségi Kormány óvásának ellenére is kihirdethető volt a törvény. [B-VG 98. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 267.]

1283 Ebben az esetben a Szövetségi Kormány által emelt vétót az érintett tagállam országgyűlése semmilyen eljárással sem korlátozhatta. [ADAMOVICH (1927) i. m. 269.; B-VG 1920 97. cikkely (2) bekezdés] Mindez azonban érthető szabály, hiszen a tagállamok a saját hatáskörükbe tartozó ügyeket nem egyforma szabályok szerint gyakorolták. A szövetségi szervek működését elnehezíthette volna, ha ugyanazon közigazgatási feladatokat a kilenc tagállamban kilenc különböző módon kellett volna ellátniuk. A különbözőség természetesen megengedett, csak ez nem lehet korlátlan.

1284 ADAMOVICH (1927) i. m. 265–266.

A kormány kapcsán ugyanúgy meg kell jegyezni, mint szövetségi szinten [ld. 189.§], hogy nem az egyes miniszterek, hanem a kormány, mint testület volt jogosult törvényjavaslat előterjesztésére.¹²⁸⁵ A speciális szabályok közé sorolható a választó polgárok által előterjesztett törvénytervezet, az ún. népi kezdeményezés. Erre három tagállamban volt lehetőség, amelyeket részletesen a közvetlen törvényhozás kapcsán fogunk érinteni. [Ld. 201.§]

Minden országgyűlés állított fel bizottságokat, amelyek a törvényjavaslatokat a plenáris tárgyalás előtt véleményezték. A szükséges bizottsági, illetőleg plenáris tárgyalások számában, a szavazási procedúrákban az egyes tagállamok szabályozásai nem voltak egységesek.¹²⁸⁶ Az egyes országgyűlések határozatképességére vonatkozó szabályok szintén különbözőek voltak,¹²⁸⁷ amelyeket már az országgyűlések működése kapcsán is megbeszéltünk. [Ld. 178.§].

A törvényjavaslatnak az országgyűlés általi elfogadása után azt be kellett nyújtani a Szövetségi Kormányhoz. Ez viszont a szövetségi szervek felügyeleti jogának a körébe tartozik, amelyet külön pontban már megbeszéltünk. [Ld. 195.§]

A szövetségi felügyeleti eljárás lezárása után következett a törvények hitelesítése és kihirdetése. Mint korábban említettem, a szövetségi alkotmány csak a kihirdetés szabályait rögzítette, a hitelesítést nem. Ebből következően ezt minden tagállam szabadon állapította meg. A hitelesítés fogalmát¹²⁸⁸

1285 ADAMOVICH (1923a) i. m. 172.; ADAMOVICH (1927) i. m. 265.

1286 ADAMOVICH (1927) i. m. 266.

1287 Az érvényes határozatokhoz mindenhol a leadott szavazatok többsége volt szükséges. A nyitott kérdés az volt, hogy a határozatképességhez a képviselők milyen hányadának kellett a szavazásnál jelen lenni. Burgenlandban, Alsó-Ausztriában, Stájerországban és Bécsben legalább egyharmaduknak, Vorarlbergben legalább a felének, Karintiában, Felső-Ausztriában és Salzburgban több mint a felének kellett az érvényes határozathozatalhoz a szavazásnál jelen lenni. Tirolban szám szerint 21 képviselő volt megjelölve, ami az országgyűlés 40 fős létszámát tekintve a képviselők több mint felét jelentette. [ADAMOVICH (1927) i. m. 266.]

1288 A törvények hitelesítése annyit jelent, hogy az arra jogosult szerv megvizsgálja, vajon az adott törvény formai szempontból megfelel-e az alkotmányos feltételeknek. Ez a gyakorlatban két alapvető feladatot foglalt magába. Először is meg kellett állapítania, hogy az előterjesztett törvényjavaslat szövege pontosan megegyezik-e a törvényhozás által elfogadottal. Másrészt ellenőriznie kellett, hogy a törvény elfogadása folyamán az alkotmányban előírt összes feltételt betartották-e. Amennyiben ezeknek a feltételeknek nem felel meg, a hitelesítést meg kellett tagadnia. [ADAMOVICH (1927) i. m. 263.; ANSCHÜTZ (1933) i. m. 369.; JELLINEK i. m. 99–100.; SZABÓ (2000) i. m. 205–206.]

már a szövetségi törvények kapcsán is meghatároztuk [ld. 189.§], most azt kell felvázolnunk, hogy az egyes tagállamokban ezt mely államhatalmi szervek végezték. Burgenlandban, Alsó-Ausztriában és Salzburgban ez az országgyűlés elnökének feladata volt, a többi tagállamban ezt is a tartományfőnök végezte.¹²⁸⁹ A szövetségi törvényhozáshoz hasonlóan – bár a tagállamoknál ez nem lett volna feltétlenül szükséges¹²⁹⁰ – a hitelesítés itt is ellenjegyzés-köteles volt, amelyet – Bécs kivételével – a tagállami kormány egy vagy több tagja végzett.¹²⁹¹ A kihirdetésre, mint korábban említettem, szövetségi előírások vonatkozta, az a tartományfőnök feladata volt.¹²⁹²

197.§ A tagállami alkotmány. A szövetségi alkotmány kapcsán megbeszéltük, hogy annak módosítása rendes törvényhozási úton megtörténhetett, azzal a nem lényegtelen eltéréssel, hogy az erre irányuló törvénytervezet elfogadásához minősített többség kellett. [Ld. 191.§] Ez a tagállamok tekintetében is így volt. A tagállami törvényhozásra vonatkozó szövetségi előírások számbavételénél [ld. 196.§] megállapítottuk, hogy az alkotmányozási eljárás kapcsán a szövetségi alkotmány több előírást tartalmaz, mint az egyszerű tagállami törvények elfogadására vonatkozóan. *Az alkotmánymódosító törvényjavaslat elfogadásához a képviselők legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok legalább kétharmadának támogatása volt szükséges.*¹²⁹³

Szövetségi szinten találkoztunk *az alkotmányerejű törvény fogalmával*. [Ld. 2., 193.§§] A tagállami jogalkotásra vonatkozóan a szövetségi alkotmány – a kezdeti időkben – tételesen nem határozott meg ilyen törvényi formát. Ez azonban nem zárta ki, hogy a tagállamok – saját alkotmányukban rögzítve – beiktassák ezt jogrendszerükbe.¹²⁹⁴ Az 1929-es

1289 ADAMOVICH (1923a) i. m. 175.

1290 Az ellenjegyzés az államfői intézkedésekhez kapcsolódó jogintézmény. Annak két alapvető célja lehet: egyrészt a felelősség átvállalása, másrészt a végrehajtó hatalom egységének megőrzése. A tartományfőnök azonban nem államfő, hanem kormányfő (miniszterelnök). Ő ugyanúgy felelősségre vonható, mint az intézkedését ellenjegyző kormánytag. Az ellenjegyzésnek jelentősége elsősorban ott van, ahol az állam- és kormányfői tisztség szétválik. Azon néhány tagállamban, ahol az országgyűlés elnöke hitelesítette a törvényeket, valamely kormánytag ellenjegyzésének már nagyobb jelentősége volt.

1291 ADAMOVICH (1927) i. m. 269.

1292 ADAMOVICH (1923a) i. m. 175.; ADAMOVICH (1927) i. m. 269.

1293 B-VG 1920. 99. cikkely (1)-(2) bekezdés.

1294 ADAMOVICH (1927) i. m. 270.

alkotmánynovella azonban már a szövetségi alkotmányban is említést tett a tagállamok által alkotott alkotmányerejű törvényről.¹²⁹⁵

Az alkotmánymódosítások kapcsán meg kell még említeni, hogy néhány tagállamban – a szövetségi előírásokhoz hasonlóan – azt népszavazásra lehetett, vagy esetleg kellett bocsátani.¹²⁹⁶ Ezt részletesen a közvetlen törvényhozás kapcsán fogjuk megbeszélni. [Ld. 211–212.§]

198.§ A nép törvényhozásban történő közvetlen részvételének formái.

Az osztrák közjog biztosította a választópolgárai számára a törvényhozásban való közvetlen részvételt. Ennek két formája volt, a népi kezdeményezés (Volksbegeheren) és a népszavazás (Volksabstimmung). A két formát akkor lehet jól megérteni, ha *a rendes törvényhozási eljárással párhuzamba állítjuk, s megnézzük, hogy annak milyen elemeit tudják a választópolgárok közvetlenül gyakorolni*. A rendes törvényhozási eljárás a törvényjavaslat előterjesztésével kezdődik, majd következnek a bizottsági viták, a plenáris ülésen történő tárgyalás, illetőleg elfogadás vagy elutasítás. Ha a törvényjavaslatot a parlament elfogadja, akkor azt a kihirdetés követi. A bizottsági vitának és a plenáris tárgyalásnak az oka az, hogy *a parlament a javaslatot nem köteles változatlan formában elfogadni*. Azon módosíthat, s ebben a megváltoztatott formában fogadhatja el.

A nép általi törvényhozás lehetőségeinek elemzésekor az első lényeges szempont annak meghatározása, hogy *technikailag mely elemek építhetők be a rendes törvényhozási eljárásból és melyek nem*. A két legfontosabb elem, a javaslat előterjesztése és a javaslatról történő határozathozatal beépíthető a közvetlen (nép általi) törvényhozásba. Az első lesz a népi kezdeményezés, a második a népszavazás. Azonban az a részletes tárgyalási procedúra, módosító javaslatok benyújtása, amely a parlamentben a rendes törvényhozási eljárásban lezajlik, a választópolgárok általi közvetlen határozathozatalnál (népszavazás) nem követhető.

A népszavazás kapcsán meg kell még említeni, hogy az túlterjedhet az itt tárgyalt törvényhozási eljáráson. A választópolgárok közvetlen formában a parlamentnek nem csak a törvényhozó feladatait gyakorolhatják, népszavazás elvileg a parlament olyan egyedi döntéseinek körében is születhet, amely nem ölt törvényi formát.

1295 B-VG 1929. 99. cikkely (1) bekezdés.

1296 ADAMOVICH (1927) i. m. 270.

199.§ A szövetség és a tagállamok érintettsége a közvetlen törvényhozásban. A szövetség és a tagállamok viszonya kapcsán megbeszéltük, hogy a törvényhozó hatalmat megosztva gyakorolták. [Ld. 71., 187.§§] Ennek logikus következménye, hogy a népi kezdeményezés és a népszavazás tételes tárgyalása kapcsán *a szövetségi, illetőleg a tagállami törvényhozás egyaránt szóba kerülhet.*

Azt azonban ki kell emelni, hogy a szövetségi alkotmány csak a szövetségi államhatalom gyakorlásában való közvetlen állampolgári részvételt szabályozta. A tagállamokra vonatkozóan nem állapított meg semmilyen előírást, amelynek az a következménye, hogy mindegyikük önállóan szabályozhatta.¹²⁹⁷ Hangsúlyozni kell azonban, hogy a választópolgároknak az államhatalom gyakorlásában való közvetlen részvétele az alkotmányos államműködésnek nem nélkülözhetetlen feltétele. Így *a tagállamoknak nem volt olyan kötelezettségük, hogy a népi kezdeményezés, vagy a népszavazás intézményét a tagállami ügyekre vonatkozóan bevezessék.* A későbbiekben látni fogjuk, hogy ez nem is létezett minden tagállamban. [Ld. 201., 210., 191.§§]

200.§ Népi kezdeményezés a szövetségi törvényhozásban. Ennek kapcsán szét kell választanunk a közjogi és a köznyelvi terminológiákat. Az osztrák közjog ugyanis a „népi kezdeményezés” kifejezésére két terminológiát is ismer: „Volksinitiative” és „Volksbegehren”. A „Volksinitiative” általánosságban minden, a nép általi kezdeményezést magába foglal.¹²⁹⁸ Például, ha a lakosság népszavazást kezdeményez,¹²⁹⁹ vagy a parlament elé terjeszt törvényjavaslatot. „Volksbegehren” viszont kizárólag az utóbbit jelentette, vagyis egy altípusa „Volksinitiative”-nek. A magyar jogi terminológia népi kezdeményezés alatt a szűkebb fogalmat („Volksbegehren”) érti, s mi is ekként fogjuk használni.

Tehát, amint már korábban is megbeszéltük, a népi kezdeményezés *a választópolgárok általi törvénykezdeményezést jelentette,* amelynél a törvényjavaslat előterjesztése után, a döntéshozó jogcselekmények átkerülnek a rendes törvényhozó szervekhez. [Ld. 198.§] Ebből az okfejtésből eredően nyilvánvalóan nem véletlen, hogy a szövetségi szintű népi kezde-

1297 ADAMOVICH (1927) i. m. 273.

1298 ADAMOVICH (1927) i. m. 272.

1299 Ezt egyébként az 1920-as osztrák közjog igen szűk körben tette lehetővé. Csak tagállami szinten és egyedül egy tagállamban (Vorarlbergben) lehetett állampolgári kezdeményezésre népszavazást tartani. [ld. 212.§]

ményezést az osztrák alkotmány is azon cikkelyén belül szabályozta, ahol a Nemzeti Tanács elé kerülő törvényjavaslatok formáit rögzítette.¹³⁰⁰

A részletes eljárási szabályokat külön törvény állapította meg.¹³⁰¹ A szövetségi törvényre vonatkozó népi kezdeményezés akkor volt érvényes, ha azt legalább 200 000¹³⁰² választópolgár, vagy három tagállam választópolgárainak több mint a fele támogatta.¹³⁰³ A konkrét javaslatot a szövetségi belügyminisztériumhoz kellett benyújtani, ahol egy felülvizsgálati eljárásnak vetették alá.¹³⁰⁴ Ebben ellenőrizték, hogy megfelel-e a három előírt feltételnek: 1. megszövegezett törvénytervezet, 2. szükséges számú választói aláírás, 3. legalább három, személy szerint megjelölt hivatalos meghatalmazott.¹³⁰⁵ A benyújtott javaslatot később már nem lehetett újabb támogató aláírásokkal kiegészíteni.¹³⁰⁶ Amennyiben a formális feltételeknek nem felelt meg, a népi kezdeményezést el kellett utasítani.¹³⁰⁷ Ez ellen viszont panaszt lehetett benyújtani az Alkotmánybírósághoz, így végső soron ez a testület mondhatta ki a döntést.¹³⁰⁸ Ha viszont a felülvizsgálati eljárás során semmilyen formai hibát nem észleltek, akkor a Szövetségi Kormány – mint törvényjavaslatot – köteles volt azt a Nemzeti Tanács elé terjeszteni.¹³⁰⁹ Ettől a ponttól kezdve az eljárás a rendes törvényhozási eljárás szerint zajlott, az elfogadás tárgyában a parlament két kamarájának semmilyen speciális kötelezettsége nem volt az egyéb törvényjavaslatokhoz képest.

1300 B-VG 1920. 41. cikkely (2) bekezdés.

1301 Bundesgesetz vom 24. Juni 1921 über Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung. [BGBl 1921/367.]

1302 Ugyan már kívül esik az általunk tárgyalt történelmi korszakon, de érdemes megemlíteni, hogy 1981-ben 100 000-re csökkentették a népi kezdeményezéshez szükséges választói támogatók számát. [Bundesverfassungsgesetz vom 1. Juli 1981, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (BGBl 1981/350) 1. cikkely 4. pont]; SZENTE i. m. 331.; ZELLER (2007) i. m. 146.

1303 B-VG 1920. 41. cikkely (2) bekezdés; WIDDER i. m. 319.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 133.

1304 Bundesgesetz vom 24. Juni 1921 über Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung. [BGBl 1921/367.] 4.§; ADAMOVICH (1923a) i. m. 134.

1305 WIDDER i. m. 319.; ADAMOVICH (1927) i. m. 273.

1306 ADAMOVICH (1927) i. m. 273.

1307 A kötelező elutasítás csak formális lépés, hiszen a Szövetségi Kormány saját hatáskörben akkor is előterjesztheti, ha az, mint népi kezdeményezés nem felel meg a formális feltételeknek.

1308 B-VG 1920. 144. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 274.

1309 ADAMOVICH (1927) i. m. 274.

201.§ Népi kezdeményezés a tagállami törvényhozásban. Mint korábban szó volt róla [Ld. 199.§] *a tagállamok szabadon döntöttek* arról, hogy a nép közvetlen hatalomgyakorlásának lehetőségeit beépítik-e saját alkotmányos berendezkedésükbe, s ha igen, akkor milyen módozatait.

A népi kezdeményezés lehetőségét a kilenc tagállam alkotmánya közül háromban (Salzburg, Tirol, Vorarlberg) *rögzítették.*¹³¹⁰ Salzburgban és Tirolban a szabályozás szinte teljesen analóg volt a szövetségi előírásokkal. Egy törvényjavaslat konkrét szövegtervezete kellett hozzá, s Tirolban 10 000, Salzburgban pedig 20 000 választópolgár támogató aláírása.¹³¹¹ A javaslatot a tagállam kormányánál kellett benyújtani, amely ugyan olyan felülvizsgálati eljárásnak vetette alá, mint azt szövetségi szinten már megtárgyaltuk. [Ld. 200.§]

Vorarlbergben némileg szélesebb körben engedték meg a népi kezdeményezést, ahhoz ugyanis nem kívántak meg konkrét törvénytervezetet. Például törvények módosítására, vagy hatályon kívül helyezésére is elő lehetett terjeszteni, mégpedig úgy, hogy csak a célt jelölték meg, konkrét szövegtervezet nélkül. Egy törvény hatályon kívül helyezését azonban legkorábban három évvel elfogadása után lehetett javasolni. A népi kezdeményezés akkor volt érvényes, ha legalább 15 000 választópolgár támogatta azt.¹³¹²

202.§ A népszavazás intézményének általános sajátosságai. A népszavazás tehát a parlamenti végszavazással azonos jogcselekmény. Azonban már említettem [ld. 198.§], hogy jellegénél fogva a választópolgárok beleszólása nem lehet akkora, mint a parlamenti képviselőké a rendes törvényhozásnál. A népszavazás nem mehet végig a rendes törvényhozás fázisain, például nem lehet módosító indítványokat benyújtani hozzá. Meghatározott szövegváltozatra lehet igent, vagy nemet mondani.

A konkrét osztrák szabályozás áttekintése előtt még megvizsgáljuk, hogy a népszavazás jogintézményét milyen szempontok szerint lehet csoportosítani. Ebből tudjuk ugyanis levezetni, hogy az osztrák közjogba a közvetlen demokráciának milyen elemeit emelték be, s melyek azok, amelyeket mellőztek.

1310 LEHNER i. m. 302.

1311 ADAMOVICH (1927) i. m. 274

1312 ADAMOVICH (1927) i. m. 274.

203.§ A népszavazás funkciói. A népszavazások funkciói kapcsán három fogalompárt tekintünk át. Érintjük a kötelező-fakultatív, a véleménynyilvánító-ügydöntő és a megsemmisítő-keletkeztető népszavazás problémakörét.

A *kötelező népszavazás* azt jelenti, hogy *meghatározott döntések csak népszavazás által léptethetők hatályba*.¹³¹³ A választópolgárok közvetlen közreműködését minden erre irányuló kezdeményezés nélkül igénybe kell venni. Ez nem túl gyakori jogintézmény, de Ausztria kapcsán feltétlenül meg kell említeni, mert itt létezett ilyen előírás. A *fakultatív népszavazás*,¹³¹⁴ amely lényegesen gyakoribb, annyit jelent, hogy népszavazás nélkül is meghozható a parlamenti döntés. Csak akkor kell népszavazásra tűzni, ha az alkotmányban arra feljogosított államhatalmi szervek, esetleg meghatározott számú választópolgár [ld. 204.§] azt kezdeményezi.

A második csoportosítási szempont, hogy a népszavazás eredménye *a parlament számára kötő erővel bír-e (ügydöntő népszavazás)*, vagy annak eredményétől eltérő döntést is hozhat (*véleménynyilvánító népszavazás*).¹³¹⁵ Ha a kötelező-fakultatív bontással kapcsolatba állítjuk a kötő erő kérdését, a fakultatív népszavazás véleménynyilvánító és ügydöntő is lehet. A kötelező népszavazáshoz, bár véleménynyilvánító volta logikailag nem zárható ki, az ügydöntő jelleg lényegesen erősebben kötődik. A kötelező népszavazások ugyanis minidig megsemmisítő, vagy keletkeztető népszavazások lesznek, ezek pedig mindig ügydöntőek. Ügydöntő népszavazást parlamenti döntés előtt és után is lehet tartani. Ez már a megsemmisítő és a keletkeztető népszavazással is összefüggésben áll. Véleménynyilvánító népszavazást kiírni azonban csak parlamenti döntés előtt van értelme.

A harmadik csoportosítási szempont, hogy a népszavazást egy a parlament által már meghozott döntés jóváhagyásáról tartják (*megsemmisítő*), vagy egy még nem létező döntés meghozataláról (*keletkeztető*).¹³¹⁶ A kötelező-fakultatív csoportosítással összekapcsolva a fakultatív népszavazás egyértelműen lehet keletkeztető és megsemmisítő is. A kötelező népszavazásnál kicsit komplikáltabb a probléma. Ha eredményes referendum által történt megerősítés nélkül nem léphet hatályba egy parlamenti döntés,

1313 DEZSŐ (2003) i. m. 144–145.; DEZSŐ (2007a) i. m. 178.

1314 DEZSŐ (2007a) i. m. 178.

1315 DEZSŐ (2003) i. m. 144.; DEZSŐ (2007a) i. m. 178.

1316 DEZSŐ (2003) i. m. 143.; DEZSŐ (2007a) i. m. 178.

az keletkeztető népszavazás lesz. Ha viszont a kötelező népszavazás érvényességét részvételi küszöbhez kötik [ld. 206.§], akkor az a kérdés, hogy a szükségesnél alacsonyabb választópolgári részvételnek mi a jogkövetkezménye. Amennyiben a parlamenti döntés érvénytelen népszavazás esetén hatályba léphet, akkor ez megsemmisítő népszavazás lesz, a hatálybalépésnek ugyanis nem abszolút feltétele a megerősítés. Ha viszont érvényes és eredményes népszavazás kell a hatálybalépéshez,¹³¹⁷ akkor az első fordulat fog vonatkozni rá, vagyis a kötelező referendum keletkeztető népszavazás lesz. Egyébként keletkeztető népszavazás esetén az érvényességi küszöb beiktatása bizonyos kockázatokat is rejt magában, hiszen oda is vezethet, hogy például a választópolgárok érdektelensége miatt egy-egy alkotmányt nem tudnak hatályba léptetni.¹³¹⁸ A véleménynyilvánító-ügydöntő csoportosítással párhuzamba állítva, *a megsemmisítő és keletkeztető népszavazások mindig ügydöntő népszavazások*. Parlamenti döntést megsemmisíteni, vagy új döntést hozni csak ügydöntő népszavazással lehet.¹³¹⁹ A szakirodalom tehát a kész törvényjavaslat feletti referendumot nem véletlenül nevezi megsemmisítő népszavazásnak, hiszen a megsemmisítés magában hordozza a kötelező erőt.

204.§ Az állampolgári kezdeményezés problémája. A kötelező népszavazásnál automatikusan ki kell írni a referendumot, a fakultatív népszavazásnál azonban valakinek azt kezdeményeznie kell. Itt két nagy csoportot kell elkülönítenünk: *államhatalmi szervek és választópolgárok*. Ha egy állam alkotmánya rögzíti a fakultatív népszavazás intézményét, akkor elsősorban egyes államhatalmi szerveit jogosítja fel ennek kezdeményezésére. Az, hogy ezt a választópolgárok közvetlenül is megtehetik, ritkább megoldás.¹³²⁰

1317 DEZSŐ (2003) i. m. 235.

1318 DEZSŐ (2003) i. m. 235.

1319 Az elfogadott törvényjavaslatok felett logikailag lehetne véleménynyilvánító népszavazást tartani. Ez viszont azt jelentené, hogy megkérdezzük a népet, de úgy is tudjuk, hogy ennek semmilyen következménye nem lesz. A véleménynyilvánító népszavazás szolgálhat politikai nyomásgyakorlásra, de ennek a döntéshozatal előtt van értelme. Ha egy kész törvényjavaslatot népszavazás elutasít, s ennek ellenére hatályba léptetik, a referendum csak arra jó, hogy aláássa a törvény legitimitását. Ha ez nem megsemmisítő, akkor inkább nem kell népszavazásra tűzni.

1320 Ld. DEZSŐ (2007a) i. m. 179–180.

Az államhatalmi szervek között is lehet tovább csoportosítani, hogy azok közül melyek. Mivel a népszavazások általában a parlament kompetenciájába tartozó ügyekről tartják, ez a szerv jogosult szokott lenni a kezdeményezésre. Az 1919-es német alkotmány szerint viszont emellett a Birodalmi Elnök kihirdetése előtt bármely törvényt népszavazásra tűzhetette.¹³²¹ Vagyis a parlament mellett nem kizárt, hogy más államhatalmi szervek is jogosultak népszavazást elrendelni. Olyan konstrukcióval is találkozhatunk, ahol a parlament nem, csak más államhatalmi szerv jogosult rá.¹³²²

Az állampolgári kezdeményezés kapcsán meg kell még egy fogalmat emlitenünk, ez pedig a *népszavazás tiltott tárgykörei*. Ha az államhatalmi szervek szabad belátásuk szerint a saját döntési kompetenciájukba tartozó ügyeket tűzhetnek népszavazásra, akkor nem biztos, hogy tilalmakat kell felállítani a népszavazás tárgyaira. Állampolgári kezdeményezésnél viszont ez elengedhetetlen.

Az első világháború után az osztrák és a német alkotmányfejlődés ebben a kérdéskörben elég élesen elvált egymástól. Ausztriában állampolgári kezdeményezésre – egy szűk kivételtől eltekintve – nem lehetett népszavazást tartani, Németországban azonban még az alkotmányt is lehetett népszavazással módosítani.¹³²³

Ausztriában is volt azonban egy szűk kivétel, ami indokoltá tette, hogy a kérdéskört megemlítsük. Tagállami szinten ugyan is Vorarlbergben állampolgári kezdeményezésre is lehetett népszavazást tartani.¹³²⁴ [Ld. 212.§]

205.§ A választási (szavazási) kötelezettség feloldása. A parlamenti (nemzeti tanácsi) választás kapcsán megbeszéltük, hogy a választójogi törvény részleges választási kötelezettséget vezetett be. Amennyiben valamelyik tagállam saját országgyűlésének választásánál szavazási kötelezettséget írt elő, ez a szabály a Nemzeti Tanács választásánál is érvényesült.¹³²⁵ [Ld. 85.§] Az 1929-es alkotmánynovella, a Szövetségi Elnök közvetlen választásának bevezetésével párhuzamosan, ezt a szabályt az

1321 WRV 73. cikkely (1) bekezdés; SZABÓ (2000) i. m. 214–220.

1322 Ilyen lesz a nemsokára tárgyalandó 1934-es osztrák alkotmány is, ahol csak a Szövetségi Kormány kezdeményezhetett népszavazást. [Ld. 298.§]

1323 WRV 76. cikkely (1) bekezdés.

1324 ADAMOVICH (1927) i. m. 276.

1325 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl 367/1923] 83.§; ADAMOVICH (1927) i. m. 139.

államfőválasztásnál is érvényesítette.¹³²⁶ [Ld. 114.§] Láthattuk azonban azt is, hogy a választás érvényessége egyik esetben sem volt a választók meghatározott hányadának részvételéhez kötve. [Ld. 84., 114. §§] Így a választási kötelezettség is inkább csak a tagállami joggal történő koherencia érdekében lett bevezetve. Bár a szövetségi jognak nincs igazodási kötelezettsége a tagállami joghoz, de adott helyzetben célszerű lehet, s ezt az említett két esetben meg is tette.

*A népszavazásról szóló törvény azonban – a referendumokra vonatkozóan – a választási (szavazási) kötelezettséget feloldotta.*¹³²⁷ Ez egy érthető szabály volt, hiszen a népszavazás főszabályként kiegészítő hatalomgyakorlás, esetleges érvénytelensége nem okoz államműködési zavarokat. Egyedül a keletkeztető népszavazásnál [ld. 203.§] vethet fel problémákat, de itt sem szükségszerűen. Ebben az esetben a tagállami joghoz történő „igazodást” már semmi sem indokolta.

Mindezek után a referendumok kapcsán is meg kell vizsgálnunk az érvényességi küszöb problémáját.

206.§ A minimális részvétel (érvényességi küszöb) kérdése. Ennek kapcsán ismét a parlamenti választójog, illetőleg az államfőválasztás 1929 utáni szabályainak kapcsolódó részeit kell felidézni. Mindkét esetben azt láthattuk, hogy a választás az azon résztvevő választópolgárok számától függetlenül érvényes volt. [Ld. 84., 114. §§] Lényeges szempont azonban, hogy a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Elnök választásának esetleges érvénytelensége államműködési zavarokat okozhat. Ezekben az esetekben valóban felvethető a kérdés, hogy érdemes-e érvényességi küszöböt alkalmazni. Sok országban azonban az említett „kockázat” ismeretében is megteszik ezt.

*Az osztrák közjog azonban a népszavazásoknál sem állapított meg ilyen küszöböt, az a szavazáson résztvevő választópolgárok számától függetlenül mindig érvényes volt. Az alkotmány vonatkozó rendelkezése az alábbiak szerint szól: „A népszavazáson az érvényesen leadott szavazatok feltétel nélküli többsége dönt”*¹³²⁸ Tehát az alkotmány nemhogy nem

1326 Bundesgesetz vom 27. März 1931 über die Wahl des Bundespräsidenten. 3.§ (1) bekezdés. [BGBl 1931/137]

1327 Bundesgesetz vom 2. Juli 1929 über Volksabstimmungen auf Grund der Bundesverfassung [BGBl 1929/297] 4.§ (1) bekezdés.

1328 B-VG 1920 45. cikkely (1) bekezdés; „In der Volksabstimmung entscheidet die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen.”

állapított meg érvényességi küszöböt, hanem a „feltétel nélküli többség” megjegyzés beiktatásával *kógens módon kimondta annak tilalmát*. Ezt elvileg a népszavazásról szóló végrehajtási törvénybe¹³²⁹ is beiktathatták volna, így azonban az már nem tartalmazhatott ellentétes rendelkezést.

A kötelező részvételre vonatkozó szabályok kapcsán említettük, hogy a népszavazás kiegészítő hatalomgyakorlás, vagyis érvénytelensége nem okoz államműködési zavarokat. [Ld. 205.§] Különösen az ügydöntő népszavazások [ld. 203.§] kapcsán merül fel, hogy a választópolgárok bármilyen kis hányadának megengedjük-e, hogy a parlament döntése felé helyezkedjen.

Látni fogjuk, hogy az osztrák közjogban a domináns tényezőt jelentő fakultatív népszavazás, az *megsemmisítő népszavazás volt*. [Ld. 209.§] Márpedig *a referendum ezen formája kívánta volna meg leginkább az érvényességi küszöböt*. Egy népképviselési alapon szerveződő parlament a választói akaratot közvetíti. Ha túl kevesen vesznek részt a döntése felett tartott népszavazáson, akkor nyugodtan engedhetnénk annak hatálybalépését. A választói érdektelenséget leginkább úgy értelmezhetjük, hogy nem óhajt reflektálni a képviselési szerv döntésére, vagyis tudomásul veszi azt. A parlament döntésének megsemmisítése akkor indokolt, ha a választópolgárok „felzúdulnak”, s jelentősebb számban nemtetszésüket fejezik ki.

A keletkeztető népszavazásoknál [ld. 203.§] már erősebb indokot találhatunk az érvényességi küszöb mellőzésére. A választópolgári érdektelenség ugyanis egy-egy új alkotmány hatálybalépését is elakaszthatja.¹³³⁰ Ausztriában azonban a kötelező népszavazás is megsemmisítő referendum volt [ld. 208.§], így az érvényességi küszöböt itt is beiktathatták volna. Ez nem okozott volna államműködési zavarokat, csak statikusabbá, nehezebben módosíthatóvá tette volna az alkotmányt.

Érdemes megemlíteni, hogy a korbeli német közjog szerint referendumok elrendelésére igen széles körben lehetőség volt. Népszavazást kezdeményezhetett a parlament mindkét kamarája, az államfő, de a választópolgárok is. Emellett azonban szigorú érvényességi küszöböt állapítottak meg. Ha egyszerű törvény volt a referendum tárgya, akkor a választópolgárok legalább felének részt kellett venni a szavazáson és a leadott szava-

1329 Bundesgesetz vom 2. Juli 1929 über Volksabstimmungen auf Grund der Bundesverfassung. [BGBl 1929/297]

1330 DEZSŐ (2003) i. m. 235.

zatok többsége döntött,¹³³¹ az alkotmány módosításához pedig a választópolgárok több mint 50%-ának támogató szavazata volt szükséges.¹³³²

207.§ A szövetségi népszavazásról általában. Az osztrák közjog az állampolgári javaslatról és a parlamenti döntésről tartott népszavazás köréből [ld. 204.§] tehát csak az utóbbit ismerte,¹³³³ állampolgári kezdeményezésre nem lehetett népszavazást tartani.¹³³⁴

A többi fogalom pár közül az osztrák közjogban keletkeztető népszavazás nem volt csak megsemmisítő. [Ld. 203.§] Vagyis a parlament által meghozott döntéseket hatálybalépésük előtt lehetett, vagy kellett népszavazásra tüzni. Ebből eredően ezek a népszavazások mindig ügydöntőek voltak, hiszen a parlamenti döntés után véleménynyilvánító népszavazást tartani értelmetlen. [Ld. 203.§]

Említettem azonban, hogy Ausztriában volt kötelező népszavazás [ld. 203.§], ezért a szövetségi népszavazás intézményén a kötelező-fakultatív bontásban érdemes végighaladni, mert itt merülhetnek fel alternatívák. De mindehhez a keletkeztető-megsemmisítő fogalom pár is kapcsolható lesz.

208.§ A kötelező szövetségi népszavazás. Az osztrák alkotmány saját *átfogó módosítását csak népszavazással történő megerősítés után engedte kihirdetni.*¹³³⁵ A parlamentben lefolytatott törvényhozási procedúrát, vagyis a minősített többséggel történő szavazást [ld. 191.§] itt sem lehetett mellőzni, a népszavazást az alkotmánymódosításról szóló törvény hitelesítése után, de még kihirdetése előtt kellett megtartani.

A népszavazás a parlamentnek az alkotmány módosítására vonatkozó javaslatát hagyta helyben, vagy semmisítette meg, tehát *megsemmisítő népszavazás volt*. Emellett nyilvánvalóan ügydöntő népszavazás volt, hiszen a parlament által már elfogadott törvényjavaslatról véleménynyilvánító népszavazást tartani felesleges. [Ld. 203.§]

Az itt tárgyalt népszavazás formai oldala tehát jól beazonosítható,

1331 WRV 75. cikkely.

1332 WRV 76. cikkely (1) bekezdés.

1333 ADAMOVICH (1927) i. m. 274–275.

1334 A korabeli német közjog szerint állampolgári kezdeményezésre is lehetett törvényjavaslatokat népszavazásra bocsátani. [WRV 73. cikkely (3) bekezdés; KAISENBERG (1927) i. m. 169.]

1335 B-VG 1920. 44. cikkely (2) bekezdés; WIDDER i. m. 331.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 136.; MEZEY–SZENTE i. m. 404.; ZELLER (2007) i. m. 145.

tartalmilag azonban okoz némi nehézséget. *Az alkotmány ugyanis nem tisztázta pontosan az átfogó módosítás fogalmát.*¹³³⁶ Alapvetően ez nem mennyiségi kérdés, vagyis *nem az számít, hogy hány cikkelyét módosítják az alkotmánynak.* Inkább meghatározó, hogy *tartalmilag milyen súlyú a módosítás.* Vitathatatlanul átfogó módosításnak számított például az államforma megváltoztatása, vagy a szövetségi államberendezkedés felszámolása.¹³³⁷ De mondjuk a szövetségi államberendezkedést alapvetően át lehet alakítani, annak megszüntetése nélkül is, tehát a határvonal nem egészen tiszta. Itt felmerül az ún. „osonó összmódosítás” problémája, amikor esetlegesen azért bontanak részletekre egy alkotmánymódosítást, mert külön-külön nem minősülnek átfogó revízióknak, s így nem kell őket népszavazásra bocsátani. Ha viszont egyben tennék meg, nem tudnák megkerülni a referendumot.¹³³⁸

Ennek kapcsán érdemes még megemlíteni, hogy az 1929-es alkotmánynovella szövegszerűen az alkotmány körülbelül felét módosította. Itt komolyan felvetődött a népszavazás szükségessége, de azt végül mellőzték. A Szövetségi Elnök a parlament általi elfogadás után hitelesítette az alkotmánymódosítást, s azt azonnal ki is hirdették. Mint azt korábban megbeszéltük [ld. 67.§], az alkotmánynovella részben a szövetség hatásköreit erősítette, de a legjelentősebb változások a szövetségi államhatalom gyakorlásában voltak. Ezek oly mértékű módosítások nem voltak, mint amelyekre az előbbiekből egyértelmű népszavazási kötelezettséget állapítottunk meg (pl. államforma megváltoztatása stb.), ugyanakkor kétséget kizáróan azt sem állíthatjuk, hogy a népszavazás mellőzhető volt.

209.§ A fakultatív szövetségi népszavazás. A fakultatív népszavazás *két esetben* fordulhatott elő.

Az egyszerű szövetségi törvények elfogadása után a Nemzeti Tanács kezdeményezhette azt, a szavazatok abszolút többségével.¹³³⁹ Ez a sza-

1336 ZELLER (2007) i. m. 145.

1337 ADAMOVICH (1927) i. m. 275.; ZELLER (2007) i. m. 145.; Amennyiben a módosítás átfogó jellegéről vita merült volna fel, az Alkotmánybíróság döntését lehetett kérni. [B-VG 1920. 140. cikkely; ADAMOVICH (1927) i. m. 275.]

1338 KAJTÁR (1992) i. m. 65.

1339 MAYER i. m. 351.; WIDDER i. m. 331.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 136.; ADAMOVICH (1927) i. m. 275.; ZELLER (2007) i. m. 145.; Az alkotmány 43. cikkelye az alábbiak szerint rendelkezett: „A Nemzeti Tanács által elfogadott törvénytervezetetről a Szövetségi Elnöknek népszavazást kell kitűznie, ha a Nemzeti Tanács erről határozatot hoz, vagy a Nemzeti Tanács tagjainak több mint a fele

bály nem jelentett ellensúlyt a parlamenti többség számára, hiszen egy elfogadott törvénytervezetet csak úgy lehetett népszavazásra tűzni, ha a referendumra vonatkozó indítványt olyan képviselők is megszavazták, akik egyébként az adott törvénytervezet elfogadását is támogatták. Ez a népszavazási kezdeményezés így arra szolgálhatott, hogy *a parlamenti többség önkontrollt kérjen a választóktól*. Elképzelhető olyan megoldás is, ahol a kisebbség kezdeményezhet népszavazást a többségi döntés felett. Ebben az esetben nem csak a többség önkontrolljáról van szó, hanem egy állandó kontrollról, a parlamenti többség konkrét döntésnél sem hagyhatja figyelmen kívül a választók akaratát. *A parlamenti kisebbség által kezdeményezett népszavazást azonban kockázatos beépíteni az alkotmányos rendszerbe*, mivel alkalmas lehet a törvényhozás obstruálására. Ha rendszeresen népszavazásokat kezdeményeznek, az megakaszthatja a normális államműködést. Így ahol ezt alkalmazták is, csak jelentős gátak beépítésével tették.¹³⁴⁰

A fakultatív szövetségi népszavazás *második esete az alkotmánymódosítást érintette*. Láthattuk, hogy az alkotmány átfogó módosítását kötelező volt azt népszavazásra bocsátani. [Ld. 208.§] Amennyiben csak részleges módosításról volt szó, akkor elvileg referendum nélkül is ki lehetett hirdetni. *Ha viszont a Nemzeti Tanács tagjainak egyharmada, vagy a Szövetségi Tanács kezdeményezte*, a Szövetségi Elnöknek a hite-

kezdeményezi.” Ez mind a kettő abszolút többséget jelent, csak két különböző eljárásban. Az első a Nemzeti Tanács ülésén, a második az ülésen kívül hozott határozatot jelent. Korábban megtárgyaltuk, hogy a Nemzeti Tanács határozataihoz a képviselők egyharmadának jelenlétében a leadott szavazatok többsége volt szükséges. [B-VG 31. cikkely; ld. 190.§] Ez nyilvánvalóan a plenáris ülésen hozott határozatra vonatkozik. Szavazni azonban az ülésen kívül is lehet, például egy határozattervezetnek a képviselők közötti köröztetésével. Ezt természetesen nem lehet bármilyen szabályozás nélkül szabadon alkalmazni, de 43. cikkely utolsó mondatrésze mindenképpen erre vonatkozik. Márpedig, ha az alkotmány ezt maga rögzíti, akkor ebben az esetben kétséget kizáróan lehet alkalmazni ezt a szavazási módszert. A határozattervezetnek a képviselők közötti köröztetéssel történő megerősítésénél azonban nem lehet külön határozatképességi küszöböt megállapítani, ezért kell az összes képviselő több, mint felének támogatása hozzá.

- 1340 Az 1919-es német alkotmány szerint a Birodalmi Gyűlés összes képviselőjének egyharmada kezdeményezhette egy törvénytervezet kihirdetésének két hónappal történő elhalasztását. Ezt azonban csak akkor kellett népszavazásra tűzni, ha a két hónapos határidőn belül azt a választópolgárok 1/20-ad része kezdeményezte. [WRV. 73. cikkely (1) bekezdés] Ez a korabeli német viszonyok között kb. 2 millió választópolgárt jelentett.

lesítés után, de még a kihirdetés előtt népszavazást kellett róla elrendelni.¹³⁴¹ [Ld. 191–192.§§] Itt sincs azonban lehetőség a kisebbség általi kezdeményezésre, hiszen az alkotmánymódosítás elfogadásához a Nemzeti Tanácsban kétharmados többség kellett¹³⁴² [ld. 191.§], így az egyharmad ebben az esetben már nem jelent kisebbséget. Főszabályként – az egyszerű törvényekhez hasonlóan – itt is csak akkor lehetett népszavazást kikényszeríteni, ha azt olyan képviselők is megszavazták, akik egyébként a törvénytervezetre is igennel voksoltak.¹³⁴³ A Szövetségi Tanács által kezdeményezett referendumnak már nagyobb jelentősége lehetett. Mivel itt speciális szavazati arányt nem említ az alkotmány, az általános határozathozatali szabályok vonatkoznak rá,¹³⁴⁴ vagyis a tagok legalább egyharmadának jelenlétében a leadott szavazatok abszolút többségével lehetett érvényesen népszavazást kezdeményezni.

A Szövetségi Tanácsnak az alkotmánymódosításban való közreműködését részletesen áttekintettük. [Ld. 192.§] Megállapítottuk, hogy a parlamenti procedúrára nincs nagyobb befolyása, óvásának korlátozásához a Nemzeti Tanácsban bőven elég az a többség, amellyel az alkotmánymódosításra vonatkozó javaslatot az alapeljárásban megszavazták. *Így a javaslat hatálybalépésének megakadályozására egyetlen közvetett lehetősége volt, mégpedig a népszavazás kezdeményezése.*¹³⁴⁵ Ez a rendszer megegyezik az 1919-es német alkotmányban alkalmazott modellel.¹³⁴⁶

1341 B-VG 1920. 44. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1923a) i. m. 136.; ADAMOVICH (1927) i. m. 275.

1342 B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 264.

1343 A parlamenti matematika alapján persze előfordulhatott olyan eset, amikor távolmaradások miatt az összképviselők egyharmadánál kevesebb szavazattal fogadtak el egy alkotmánymódosítást. Ebben az esetben ugyanis a képviselők legalább felének jelenlétében már határozatképes a testület, s a jelenlévő képviselők szavazatainak kétharmadával el lehet fogadni a javaslatot. [B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés; ld. 191.§] Ha viszont egy parlamenti erő megszeretne akadályozni egy alkotmánymódosítást, akkor sokkal ésszerűbb, ha részt vesz a szavazáson, és ezzel megakadályozza a kétharmados támogatottságot. Sokkal kevésbé életszerű eljárás az, mintha távol marad a parlamenti szavazástól, majd népszavazás kezdeményezésével próbálja megakadályozni a hatálybalépését.

1344 B-VG 1920. 37. cikkely (1) bekezdés.

1345 B-VG 1920. 44. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 265.

1346 Már a Szövetségi Tanács alkotmánymódosításban való részvétele kapcsán említettem, hogy a német Birodalmi Tanácsnak ugyanígy nem volt lehetősége az alkotmánymódosítás parlamenti szavazását megakasztani, de ő is kezdemé-

A fakultatív szövetségi referendumok, *megsemmisítő népszavazások* voltak [ld. 203.§], hiszen a népszavazással a már meghozott parlamenti döntések hatálybalépését lehetett megakadályozni, ami lényegében a parlament döntésének eltörlése, megsemmisítése volt.

210.§ A tagállami népszavazásról általában. A választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlásának lehetővé tétele – a népi kezdeményezésnél megtárgyaltakhoz hasonlóan [ld. 199.§] – *a népszavazásnál sem volt kötelezettsége a tagállamoknak.* A szövetségi alkotmány erre vonatkozóan sem tartalmazott semmilyen rendelkezést, azt a tagállamok saját belátásra bízta. Ennek logikus következménye, hogy *a referendumok korábban végigtárgyalt fajtái közül [ld. 203.§] bármelyiket alkalmazhatták, olyan formáit is, amelyeket a szövetség nem emelt be saját alkotmányába.*

A tagállamok azonban – ha lehetővé tették a népszavazást – *a gyakorlatban nem tértek el a szövetség által alkalmazott modellektől.* [Ld. 208–209.§§] Ugyanúgy az országgyűléseik által elfogadott törvénytervezetek felett lehetett referendumot tartani, közvetlenül kihirdetésük előtt.¹³⁴⁷ Itt is, megsemmisítő [ld. 203.§], s így ügydöntő [ld. 203.§] népszavazások voltak. Emiatt a csoportosítási szempontok közül – a szövetségihez hasonlóan – egyedül *a kötelező, illetőleg a fakultatív népszavazás problémáját kell vizsgálnunk.*

A népszavazást egyébként ugyanaz a három tagállam (Salzburg, Tirol, Vorarlberg) tette lehetővé, mint amelyek a népi kezdeményezés lehetőségét is beiktatták alkotmányukba.¹³⁴⁸ [Ld. 201.§] Vorarlbergben azonban csak a fakultatív népszavazás létezett.¹³⁴⁹

211.§ A kötelező tagállami népszavazás Salzburg és Tirol alkotmányában szerepelt. A *Salzburgban* hatályos előírások teljes egészében megegyeztek a szövetségi rendelkezésekkel [ld. 208.§], vagyis *az alkotmány átfogó módosításáról szóló törvényjavaslatot népszavazással történt megerősítés nélkül nem volt szabad kihirdetni.*¹³⁵⁰ Ennek kapcsán ugyanaz a kérdés merül fel, mint szövetségi szinten, mi számít átfogó módosításnak.

nyezhetett népszavazást róla. [Ld. 192.§]

1347 ADAMOVICH (1927) i. m. 275–276.

1348 ADAMOVICH (1927) i. m. 275.

1349 ADAMOVICH (1927) i. m. 275–276.

1350 MAYER i. m. 353.; ADAMOVICH (1927) i. m. 275.

Tirol alaptörvénye szintén meghatározott alkotmánymódosító törvényekről írt elő kötelező népszavazást, de a szövetségi, illetőleg a salzburgi alkotmánynál lényegesen gondosabban fogalmazott. *Pontosan meghatározta ugyanis azokat a paragrafusokat, amelyek módosítását csak népszavazással történt megerősítés után lehetett kihirdetni.*¹³⁵¹ A szövetségi alkotmánynál kapcsán megbeszéltük [ld. 208.§], hogy az átfogó módosítás elsősorban nem mennyiségi, hanem tartalmi szempontból értendő. Az alkotmány legfontosabb rendelkezései (államforma stb.) azok, amelyeket csak népszavazás után lehet kihirdetni. Így a szabályozás elveit nézve, Tirol és Salzburg alkotmánya nem tért el egymástól, mindkettő a legfontosabb részeinek módosításához kívánta meg a referendumot. Csakhogy az egyiknél ez általánosságban volt megfogalmazva, a másiknál viszont tételesen felsorolták. Ezek közül nyilvánvalóan az utóbbi a helyes megoldás, hiszen kivédi az értelmezésből eredő konfliktusokat.

212.§ A fakultatív tagállami népszavazásra Salzburgon és Tirolon kívül Vorarlbergben is sor kerülhetett. *Salzburgban – a kötelező népszavazással párhuzamosan – ez is teljesen megegyezett a szövetségi szabályokkal.* [Ld. 209.§] Az alkotmány részleges módosítása esetén az országgyűlés tagjai egyharmadának javaslatára kellett azt népszavazásra bocsátani. Egyszerű törvényekkel szemben az országgyűlés határozata alapján, vagy a képviselők több mint felének javaslatára kellett a referendumot kitűzni.¹³⁵² A szövetségi népszavazás kapcsán megtett fejtegetések, különösen a parlamenti kisebbség által kezdeményezhető népszavazás kizárásáról, értelemszerűen erre is vonatkoznak. [Ld. 209.§]

Tirol alkotmánya annyiban különbözött Salzburgétól, hogy *a részleges alkotmánymódosítás feletti referendumot külön nem szabályozta.* Így általában a törvényekről az országgyűlés határozata alapján, vagy a képviselők több mint felének javaslatára kellett népszavazást kitűzni.¹³⁵³ Ez természetesen nem zárta ki a részleges alkotmánymódosításról tartott népszavazást sem, csak ahhoz is többségi határozat kellett, nem volt elegendő az összképviselők egyharmadának indítványa, mint Salzburgban, illetőleg szövetségi szinten.

1351 ADAMOVICH (1927) i. m. 275.

1352 ADAMOVICH (1927) i. m. 275–276.

1353 ADAMOVICH (1927) i. m. 276.

*Vorarlberg alkotmánya – Tirolhoz hasonlóan – a részleges alkotmány-módosításról szóló népszavazást külön nem szabályozta, hanem általában törvényekről tartott referendumról beszélt. Ezekről ugyanúgy az országgyűlés határozata alapján, vagy a képviselők több mint felének javaslatára kellett népszavazást kitűzni. Vorarlbergben jelentős és egyedi eltérés volt azonban, hogy az országgyűlés által elfogadott törvényekről állampolgári kezdeményezéssel is ellehetett érni a népszavazást. Ha egy törvény elfogadását követő hat héten belül legalább 15 000 választópolgár kezdeményezte, akkor népszavazásra kellett bocsátani.*¹³⁵⁴

213.§ Az általános közigazgatási aktusok (rendeletek) az osztrák közjogban. A törvények mellett, pontosabban ezeknek alárendelve, Ausztriában is léteztek a közigazgatási szervek által kibocsátott jogforrások. Ezeknek a legfontosabb, a magyar közjogban is ismert bontása, hogy *az állampolgárookra vonatkozóan állapít-e meg jogot, illetőleg kötelezettséget, vagy csak az alárendelt közigazgatási hatóságra vonatkozik.* A mai magyar közjogban a közigazgatási szervek által kibocsátott, az állampolgárokra jogot, illetve kötelezettséget megállapító jogforrást rendeletnek,¹³⁵⁵ az alárendelt szervekhez irányulókat pedig határozatnak, vagy utasításnak nevezik.¹³⁵⁶ Érdemes azért megemlíteni, hogy az utasítást a régi magyar közjogban „körrendelet”-nek nevezték.

Az osztrák közjogban a rendelet, mint jogforrási név gyűjtőfogalom volt. A közigazgatás működése során született aktusokat *egyedi és általános aktusokra bontották.* Az egyedi aktusok voltak a konkrét ügyekben hozott közigazgatási határozatok, az általános aktusok pedig az előző bekezdésben tárgyalás alá vont kört alkották. Az általános közigazgatási aktusokat azonban, függetlenül attól, hogy hatálya kikre terjedt ki (állampolgár vagy alárendelt közigazgatási hatóság), egységesen rendeletnek hívták. Ezt a jogforrási formát egyébként pontosan sem az alkotmány,¹³⁵⁷

1354 Uo.

1355 1987:XI.tv. 7–8, 10. §§

1356 1987:XI.tv. 46.§ (1) bekezdés; 49.§ (1) bekezdés.

1357 Az alkotmány 1920-as szövegváltozata az alábbi rendelkezést tartalmazta: „Az állami közigazgatást csak törvények alapján lehet gyakorolni” [B-VG 1920. 18. cikkely (1) bekezdés], amit az 1925-ös alkotmánynovella az alábbi mondattal egészített ki: „Az egyes közigazgatási hatóságok – a törvények alapján – rendeleteket bocsáthatnak ki.” [B-VG 1925. 18. cikkely (2) bekezdés]. Ez a közigazgatási szervek által kibocsátott jogforrások között semmilyen különbséget nem tett.

sem törvény nem definiálta. Az osztrák közjogban így lényegében *minden általános jogi norma, amely nem törvényi formát viselt, rendeletnek (Verordnung) minősült.*¹³⁵⁸

214.§ Az általános közigazgatási aktusokra (rendeletekre) alkalmazott elnevezések. Az általános közigazgatási aktusok pontos törvényi definiálása tehát hiányzott [ld. 213.§], és a jogi terminológia sem dolgozott ki rájuk egységes definíciókat. *Mindez a gyakorlatban az elnevezések sokszínűségét vonta maga után.* A „Verordnung” (rendelet) mellett használták a „Kundmachung” (hirdetmény, értesítő), illetőleg az „Entschliebung” (határozat¹³⁵⁹) kifejezéseket is.¹³⁶⁰ Az előbb megállapítottuk, hogy minden törvényi formát nem viselő jogforrás rendelet [ld. 213.§], ugyanakkor most azt tapasztaljuk, hogy ezzel a szóval a közigazgatási szervek által kibocsátott konkrét jogforrásokat is jelölték. Így meg kell állapítanunk, hogy a szónak az osztrák jogi terminológiában kettős jelentése volt. Ha konkrét jogforrást jelöltek vele, akkor azonos mellérendelt fogalom a másik kettővel, tágabb értelemben azonban a három jogforrási formának a gyűjtő fogalma is volt.

Következő lépésként azt kell megvizsgálnunk, hogy az általános közigazgatási aktusoknak az előző bekezdésben vizsgált három különböző elnevezése *lefed-e azt a bontást, amit korábban [ld. 213.§] az állampolgárookra, illetőleg az alárendelt közigazgatási szervekre vonatkozó jogforrások kapcsán meghatároztunk.* Erre egyértelmű *nemmel kell válaszolnunk.* Nem mondható ugyanis ki, hogy például a „Verordnung” (rendelet) szűkebb értelmében véve az állampolgárookra jogot, vagy kötelezettséget megállapító jogforrási forma volt, és mondjuk az „Entschliebung” (határozat) pedig az alárendelt közigazgatási szervek irányítására vonatkozott. Mindhárom formájuk bírhatott mindkét tartalommal. Következő lépésként tehát ezt a bontást kell felvázolnunk az osztrák jogforrási rendszerben.

215.§ A jogrendeletek (Rechtsverordnungen) és a közigazgatási rendeletek (Verwaltungsverordnungen). Ennél a csoportosításnál a rendelet szót gyűjtő fogalomként meghatározott értelmében kell használnunk,

1358 A hézagos helyzetet végül az Alkotmánybíróság tisztázta. [ADAMOVICH (1927) i. m. 284.]

1359 Nem sokára látni fogjuk, hogy ez nem fedte le pontosan a mai magyar közjogban használt „határozat” elnevezésű jogforrási típust. [Ld. 213.§]

1360 ADAMOVICH (1927) i. m. 284–285.

vagyis az általános közigazgatási normákra használatos mindhárom elnevezést („Verordnung”, „Kundmachung”, „Entschliebung”) érteni kell alatta. [Ld. 214.§]

Az osztrák közjog itt erős hasonlóságot mutatott Németországhoz. A német jogi terminológia különbséget tett az ún. jogrendeletek (Rechtsverordnung) és az ún. közigazgatási rendeletek (Verwaltungsverordnung) között.¹³⁶¹ Az első *az állampolgárokra közvetlenül jogot és kötelezettséget megállapító jogi norma* volt, ami a mai magyar terminológia szerint a minden jelző nélküli rendelet. [Ld. 213.§] A második csoportba tartozó előírásokat hazánkban a polgári korban „körrendeleteknek” nevezték, ma az utasítás, a határozat a megfelelője. [Ld. 213.§] Lényege, hogy *csak az alárendelt közigazgatási hatóságra* vonatkozik, közvetlenül az állampolgárokra kikényszeríthető kötelezettséget nem tartalmazhat. Ausztriában a rendeleteket azonos elvek szerint és azonos elnevezéssel sorolták ebbe a két csoportba.¹³⁶²

216.§ Az eredeti rendeletalkotási jog és a végrehajtási rendeletek. A jogi szabályozás alapformája a törvény, a rendeletek pedig ezek végrehajtására vonatkozó szabályokat tartalmazzák (végrehajtási rendeletek). Minden szükséges területet azonban a törvényi normák nem fednek le, s ekkor kérdésként vetődik fel, *vajon ilyen tárgykörben szabad-e rendeletet kibocsátani*. Ezt nevezhetjük eredeti rendeletalkotásnak, hiszen olyan jogterületet érint, ahol nincs törvény, vagyis *a rendelet ennek kötöttsége nélkül alapnormákat állapíthat meg*. Ebben az egyes államok közjogi rendszerei különböztek, *az alkotmányos monarchiákban ez a jog az uralkodót általában mindig megillette*.¹³⁶³ Az erre jellemző közjogi felfogás szerint a parlament bármilyen ügyben alkothatott törvényt, amellyel az adott kérdés törvényhozási tárggyá vált.¹³⁶⁴ Ahol viszont nem volt törvény, rendeleteket lehetett kibocsátani, amelyek *törvénytöltő rendeletek*

1361 LABAND (1911/1914) i. m. 2. kötet 87–88.; MEYER–ANSCHÜTZ i. m. 668–673.; SEYDEL i. m. 853–855.; SCHULZE i. m. I. 528–530.; GERBER i. m. 48.§, 53.§; GÖZ i. m. 215.; WALZ (1909) i. m. 214.; FLEINER i. m. 64.; THOMA (1906) i. m. 59. és köv. oldalak; BORNHAK i. m. 1. kötet 465–482. Ezen meghatározó véleményekkel szemben mások a két rendeleti fajta közötti különbséget nem fogadták el: ARNDT (1905) i. m. 211.; KAHN i. m. 347–349.; ARNDT (1913) i. m. 109.

1362 MERKL (1921) i. m. 218.; ADAMOVICH (1927) i. m. 285.

1363 SEYDEL i. m. 852.; SCHULZE i. m. I. 529.; WALZ (1931) i. m. 213–214.

1364 BÖLÖNY i. m. 2. kötet 265–266.

voltak. Természetesen érvényességük csak addig tartott, amíg törvény nem született, mert a magasabb szintű jogforrás a rendeltet értelemszerűen hatályon kívül helyezte. Az általános rendeletalkotási hatáskör alapján kibocsátott jogforrások viszont *tartalmilag törvényi normákat állapíthattak meg.*¹³⁶⁵

*A köztársaság idején azonban Ausztria szakított ezzel a felfogással. Az alkotmány egyértelműen kimondta,*¹³⁶⁶ *hogy a rendeletek kizárólag törvények végrehajtására vonatkozhattak. Ebből következően ezek nem csak törvénnyel nem ütközhettek, hanem olyan jogterületeket sem érinthettek, amelyeket törvény még nem szabályozott.*¹³⁶⁷ További lényeges elem, hogy ettől csak alkotmányerejű törvénnyel [ld. 193.§] lehetett eltérni,¹³⁶⁸ amelyekre a kivételes rendeletek kapcsán térünk ki. [Ld. 217.§] A jogalkotásnak ezt a megosztását ugyanis az alkotmány tartalmazta, a törvényhozás ezt *a hatásköri megosztást egyszerű törvénnyel nem változtathatta meg, vagyis törvényhozási jogköreit ilyen módon nem ruházhatta át a végrehajtó szervekre.*

217.§ A kivételes rendeletek. A rendeletalkotásnál tehát alkotmányerejű törvény és természetesen maga az alkotmány is adhatott eredeti rendeletalkotási jogot, az arra jogosult szerveknek. [Ld. 216.§] Ezek *az általánostól eltérő kivételes szabályok voltak,* ezért alkalmazzuk rá a kivételes rendelet elnevezést.

Ezek közül a felhatalmazások közül első és legfontosabb *az 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvény volt,*¹³⁶⁹ amelyet az 1920-as alkotmány hatálybaléptetéséről szóló törvény fenntartott.¹³⁷⁰ Alkalmazására a húszas években is többször sorkerült, igazi „hírnevét” azonban attól nyerte, hogy 1933-ban Engelbert Dolfuss kormánya erre támaszkodva számolta fel a parlamentáris kormányzást. [Ld. 223.–224§] Ilyen kivé

1365 HUBER (1957/1990) i. m. 3. kötet 927.

1366 B-VG 1920. 18. cikkely (2) bekezdés.

1367 ADAMOVICH (1927) i. m. 286.

1368 Uo.

1369 Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGBl 1917/307]

1370 MERKL (1921) i. m. 218.; ADAMOVICH (1927) i. m. 286–287.

teles felhatalmazással találkozhatunk még például *a genfi egyezmények kapcsán is*. [Ld. 41.§]

Az 1929-es alkotmánynovellát követően a kivételes rendeleteknek egy külön típusát jelentette *a Szövetségi Elnökre ruházott rendeletalkotási jogkör*,¹³⁷¹ amelyet bővebben az államfő jogállása kapcsán tárgyaltunk meg. [Ld. 130.§]

218.§ A rendelet kibocsátására jogosult szervek. A rendeletalkotási jog tehát – a kivételes rendeletektől eltekintve [ld. 217.§] – Ausztriában szigorúan körül volt határolva, *azok csak végrehajtási rendeletek lehetnek*.¹³⁷² [Ld. 216.§] A rendeletek kibocsátására jogosult szervek köre azonban *meglehetősen tág volt*. Ezen szerveket mindig a végrehajtó hatalom köréből kell összegyűjtenünk, láthattuk azonban, hogy ezt Ausztriában – Hans Kelsen nyomán¹³⁷³ [ld. 65.§] – sajátosan értelmezték, abba a bírói szerveket is beleértették. Természetes azonban, hogy a bírói hatóságok rendeletalkotási joggal nem bírtak,¹³⁷⁴ *az a közigazgatás körébe tartozó szerveket megillető jog volt*. Ebben az utóbbi körben azonban az alkotmány nem sorolta fel tételesen a rendeletalkotásra jogosult szerveket, hanem általában a közigazgatási hatóságokat ruházta fel ezzel a joggal.¹³⁷⁵ Ez az államszervezetben elfoglalt helyétől független volt, vagyis szövetségi, tagállami, illetőleg önkormányzati hatóságok egyaránt jogosultak voltak rá.

219.§ Az egyes jogforrások kihirdetése kapcsán a szövetségi alkotmány csak a törvények kihirdetésre vonatkozóan tartalmazott tételes szabályokat, itt azonban annak mindkét típusára (szövetségi, tagállami) vonatkozóan. A szövetségi törvényeket a Szövetségi Közlönyben (Bundesgesetzblatt),¹³⁷⁶ a tagállami törvényeket pedig minden tagállamnak a saját hivatalos lapjában kellett kihirdetnie.¹³⁷⁷

A rendeletek kihirdetésének formai szabályait azonban a szövetségi alkotmány nem rögzítette. Erről 1920-ban egy törvény rendelkezett, amely

1371 ADAMOVICH (1932) i. m. 280–282.

1372 B-VG 1920. 18. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 286.

1373 KELSEN (1993) i. m. 229–230.

1374 ADAMOVICH (1927) i. m. 285.

1375 B-VG 18. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 285.

1376 B-VG 1920. 49. cikkely (1) bekezdés.

1377 B-VG 1920. 97. cikkely (1) bekezdés.

szerint a Szövetségi Elnök általános érvényű határozatait, valamint a Szövetségi Kormány és a szövetségi miniszterek rendeleteit a törvényekhez hasonlóan a Szövetségi Közlönyben kellett kihirdetni.¹³⁷⁸ Ez azonban kötelező erővel csak az ún. jogrendeletekre [ld. 215.§] vonatkozott, a közigazgatási rendeletek [ld. 215.§] vonatkozásában csak fakultatív előírás volt.¹³⁷⁹ A tagállam legfelsőbb közigazgatási hatóságai (tagállami kormány) által kibocsátott rendeleteket a tagállam hivatalos lapjában kellett kihirdetni.¹³⁸⁰ Így kellett eljárni azon esetekben is, amikor a tartományfőnök a közvetlen szövetségi közigazgatás körébe tartozó ügyben járt el, vagyis bocsátott ki rendeletet.¹³⁸¹

Minden más rendeletnél azonban a kihirdetésre vonatkozóan *nem voltak szövetségi szinten egységes szabályok*. Azokat az alkotmányosság szabályaiból eredően tartalmának és céljának megfelelő módon kellett kihirdetni, mégpedig úgy, hogy az általa érintett személyi kör arról megfelelően tudomást szerezhessen.¹³⁸²

1378 ADAMOVICH (1927) i. m. 288.

1379 Uo.

1380 ADAMOVICH (1927) i. m. 288–289.

1381 ADAMOVICH (1927) i. m. 289.

1382 ADAMOVICH (1927) i. m. 288.

4. FEJEZET

AZ OSZTRÁK SZÖVETSÉGI ÁLLAM 1934. ÉVI ALKOTMÁNYA

I. Az alkotmány létrejötte

220.§ A parlamentáris kormányzás válsága. A korábbi fejezetekben is említettem, hogy Ausztria alkotmányos államműködésben már a gazdasági világválságot megelőzően is zavarok keletkeztek. Az 1929 decemberében elfogadott átfogó alkotmánymódosításnak ez volt az egyik kiváltó oka. A problémákon – jó részt a Weimari Köztársaság mintájára – a végrehajtó hatalom jogköreinek kiterjesztésével próbáltak úrrá lenni.¹³⁸³ [Ld. 67.§] A gazdaság hanyatlása azonban a politikai válságot tovább mélyítette. A Szövetségi Elnök – nem olyan régen megkapott jogosítványa alapján¹³⁸⁴ [ld. 90.§] – feloszlatta a Nemzeti Tanácsot,¹³⁸⁵ de az 1930 novemberében lezajlott választások sem hoztak politikai stabilitást. Az új törvényhozás a korábbinál is polarizáltabbá vált, ami a kormányzást tovább nehezítette. Az utolsó parlamentnek felelős kormányt – 1932 májusában – Engelbert Dollfuss alakította, aki mögött azonban a többséget mindössze egyetlen mandátum biztosította.¹³⁸⁶ Az új kancellár *a kormány stabilitását a parlamenti ellenőrzés háttérbe szorításával igyekezett megteremteni*,¹³⁸⁷ amelyhez 1933 tavaszán – elég paradox módon – maga a Nemzeti Tanács kínálta fel a lehetőséget.

221.§ A Nemzeti Tanács 1933. március 4-i ülése. Az alsóház említett polarizáltságának következtében a kormány és az ellenzék között igen kis mandátumkülönbség volt, ami a Nemzeti Tanácsban gyakran éles ügyrendi vitákhoz vezetett. 1933. március 4-én, a késő estébe nyúló ülésen az ellenzék egy három nappal korábbi vasúti sztrájk miatt hozott szigorú

1383 MEZEY–SZENTE i. m. 404.

1384 B-VG 1929. 29. cikkely (1) bekezdés.

1385 Entschließung des Bundespräsidenten vom 1. Oktober 1930, betreffend die Auflösung des Nationalrates. [BGBl 1930/294.]

1386 ADAMOVICH–Funk i. m. 67.

1387 MEZEY–SZENTE i. m. 404.

kormányzati intézkedések¹³⁸⁸ visszavonását akarta elérni. A közel hat órán keresztül folyó vita után az előterjesztéséről két részletben szavaztak,¹³⁸⁹ mindkét esetben név szerint. A névszerinti szavazás egy a képviselő nevére kiállított szavazólappal történt, amelyet egy urnába kellett bedobni. A szavazást bonyolító tisztviselők azonban technikai hibát követtek el, *egy képviselő nevével két szavazólapot adtak ki*. Ez első esetben nem okozott kritikus helyzetet, mert a szavazás eredményét nem befolyásolta.¹³⁹⁰ A hibát azonban a második kérdésről történő szavazásnál is elkövették, ahol már a döntés eredménye függött tőle. Egy képviselő nevével ismét két szavazólap volt, mindkettő a kormánnyal szembeni előterjesztést támogató „igen” tartalmazott. Ezzel 81:80 volt az „igenek” javára, vagyis a kormányt leszavazták, szavazategyenlőség esetén azonban a Nemzeti Tanács Ügyrendje (Házszabály) szerint az előterjesztést elutasítottak kellett volna tekinteni.¹³⁹¹ A szavazás ugyan nem volt bizalmatlansági indítvánnyal összekötve, így lemondási kötelezettség nem állt elő, de ennek ellenére kényelmetlen helyzetbe hozta a kormányt. A két azonos képviselői névvel szereplő szavazólap elfogadása miatt ezért a kormánypárti képviselők élesen nekitámadtak a Nemzeti Tanács elnökének,¹³⁹² aki emi-

1388 A képviselői előterjesztés szerint a sztrájk mindössze két órás volt, s abban az alkalmazottak legfeljebb egyharmada vett részt. Ennek ellenére a Szövetségi Vasút Igazgatósága egy a háborús viszonyokra kibocsátott császári rendelet [*Kaiserliche Verordnung vom 25. Juli 1914. über die zeitweilige Unterstellung von Zivilpersonen unter der Militärgerichtsbarkeit (RGBl 1914/156.)*] alapján járt el a sztrájkolókkal szemben.

1389 Az első javaslat nem is közvetlenül a sztrájkra vonatkozott. Az előterjesztők azt szerették volna elérni, hogy a Szövetségi Kormány a vasútnál dolgozókat helyezze vissza közszolgálati státuszukba, amelyet pénzügyi szigorítások kapcsán vontak meg tőlük. A második előterjesztés konkrétan a sztrájkban résztvevőkkel szembeni intézkedések visszavonását kívánta. [Nemzeti Tanács Naplója (IV. törvényhozási ciklus; III. kötet; 1932–1934) 3365.]

1390 Az ülésen 161 képviselő volt jelen, az urnában viszont 162 szavazólap volt. Egy képviselő nevével két szavazólap szerepelt, mindkettő egyformán „nem” szavazatot tartalmazott. Ennek alapján korrigálni lehetett az eredményt, az elutasító szavazatokból egyet levontak. Így a végeredmény 70 igen és 91 nem szavazat volt, vagyis a kormányintézkedés visszavonására történő felszólítást a Nemzeti Tanács elutasította. [Nemzeti Tanács Naplója (IV. törvényhozási ciklus; III. kötet; 1932–1934) 3391.]

1391 A Nemzeti Tanács Ügyrendje (Házszabály) 25.§

1392 A kormánypárti képviselők álláspontja szerint ugyanúgy kellett volna eljárni, mint az előző esetben, a két igen szavazatból az egyiket törölni. Így a szavazás végeredménye 80:80, vagyis a javaslat nem kapta meg a szükséges többséget.

att lemondott tisztségéről. Az ülés vezetését a másodelnök vette át, aki néhány heves szóváltás után szintén lemondott, majd az ülés vezetését átvevő harmadelnök is hasonló lépésre szánta el magát.¹³⁹³ *A testület így elnök nélkül maradt*, a képviselők a nélkül oszlottak szét, hogy bármilyen döntés született volna a következő ülésről.

222.§ A Nemzeti Tanács vezetőinek lemondásából eredő joghelyzet.

A Nemzeti Tanács tisztségviselőinek lemondására vonatkozóan tételes szabályokat nem találhatunk. Így az nem volt formakötött, s a testület elfogadó nyilatkozata sem kellett hozzá. A szabályozás hiányát lemondási tilalomként semmiképpen sem értelmezhetjük, csupán az vetődhet fel, hogy egy testület elnöke akkor is szabadon lemondhat-e, ha az a vezetett testület működésképtelenségét idézi elő. A kormányfőknél többször találkozhatunk olyan előírással, hogy ügyvezető miniszterelnökként egy bizonyos ideig még el kell látni funkciójukat. Ez viszont azt az álláspontot erősíti, hogy erre az esetre vonatkozóan is tételes szabályokat kell megállapítani, e nélkül szabadon le lehet mondani. Tehát a lemondások esetleges érvénytelenségével nem lehet érvelni.

A plenáris üléseket a Nemzeti Tanács elnöke hívta össze,¹³⁹⁴ de igazából ez nem lényeges kérdés, mert az 1933 március 4-i ülés nem lett bezárva,¹³⁹⁵ így azt formálisan nem is kellett újra összehívni. Az, hogy a képviselők elhagyták az üléstermet, nem jelentette az ülés bezárását. Nagyobb gond volt viszont az, hogy hiába gyűlnek össze a képviselők, nincs aki az ülést vezesse, így döntéseket nem tudnak hozni. Többek között nem tudnak új elnököt választani. Az elnöki tisztség teljes megüresedé-

Az ülést vezető elnök viszont azzal érvelt, hogy a két eset különbözött egymástól. Míg az első szavazásnál eggyel több szavazólapot adtak le teljesen világos, hogy egy képviselő véletlenül két szavazólapot kapott, s mindkettőt bejegyezve le is adta. A második körben azonban 161 szavazócédulát adtak le, egy képviselő nevével két szavazólap szerepelt, egy jelenlévő képviselőnek azonban nem volt leadott szavazólapja. Az elnök viszont – a szavazatokat szedő tisztségviselők nyilatkozatára hivatkozva – megállapította, hogy az illető képviselő adott le szavazólapot. Így nem történhetett más, minthogy az illetőnek véletlenül egy másik képviselő nevére kiállított szavazólapot adtak és ezzel szavazott. Emiatt az összes „igen” szavazatot érvényessé nyilvánította. [Nemzeti Tanács Naplója (IV. törvényhozási ciklus; III. kötet; 1932–1934) 3391.]

1393 Nemzeti Tanács Naplója (IV. törvényhozási ciklus; III. kötet; 1932–1934) 3392–3393.

1394 B-VG 1929 28. cikkely (5) bekezdés.

1395 LEHNER i. m. 317.

sére vonatkozó átmeneti szabályt pedig sem az alkotmány, sem a Nemzeti Tanács Ügyrendje (Házszabály) nem tartalmazott.¹³⁹⁶

A Szövetségi Kormány, az adandó alkalmat kihasználva, egy első világháborús felhatalmazási törvény¹³⁹⁷ alapján már néhány nappal később rendeleti kormányzásba kezdett, amelyről később részletesen is szólni fogok. [Ld. 224.§] Ennek láttán főleg ellenzéki képviselők 1933. március 15-én megpróbáltak újra összegyűlni a parlament üléstermében. A harmadelnök visszavonta lemondását, s úgy ítélte meg, hogy ő jogosult az ülést vezetni. A kormány viszont arra hivatkozva, hogy az ülés törvénytelen, *rendőri erővel megakadályozta a képviselők bejutását a törvényhozás épületébe*.¹³⁹⁸

A harmadelnök lemondásának visszavonása vitatható döntés. A lemondással a mandátum megszűnt, az érintett személy később nem jogosult magát a korábban viselt hivatalba visszahelyezni. A rendőri beavatkozás azonban mindezzel együtt mélyen sértette az alkotmányos államműködést, *hiszen az, hogy a törvényhozásnak megürült az elnöki tisztsége, nem indok arra, hogy a képviselőket a parlament épületéből kitiltsák*.

Alkotmányjogi szempontból azonban akármeddig is vizsgáljuk a kérdést, nem jutunk más eredményre, mint hogy *a Nemzeti Tanács működés-képtelenné vált*. A képviselők ugyan összegyűlhettek volna, de az ülést vezető elnök nélkül döntéseket nem tudtak hozni.

Az alkotmányos államműködés helyreállítására teljesen hibátlan eljárás nem kínálkozott. Ennek ellenére a törvényhozás működését valamilyen módon reaktiválni kellett volna, hiszen az alkotmány 1. cikkelye szerint minden jog a néptől eredt. Az alkotmány és *a Nemzeti Tanács Ügyrendjének (Házszabály) joghézagai nem vezethettek oda, hogy az állam népképviselési szerve megszűnjön*. Ez sértette volna az egész alkotmány alapelveként meghatározható 1. cikkelyt.

A későbbi szakirodalom a joghézag feloldására több megoldási lehetőséget is felsorolt,¹³⁹⁹ amelyek nyilvánvalóan a kor politikusai előtt sem voltak ismeretlenek. Egy *kivételes rendelettel kiegészíthették volna a Nemzeti Tanács Ügyrendjét (Házszabály)*, amellyel a joghézagot kiküszöbölik.

1396 LEHNER i. m. 317.

1397 Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGI 1917/307]

1398 ADAMOVICH–FUNK i. m. 75.

1399 LEHNER i. m. 317–318.

A kormánynak ez a jogosultsága nem egyértelmű, hiszen a kivételes hatalomnak a parlament működésére történő kiterjesztése kritikus kérdés. Ez arra is alkalmas lehetne, hogy akadályozza annak tevékenységét. De ha arról van szó, hogy a népképviselői szerv működése egy joghézag miatt elakadt, ennek kiküszöbölésére – ha semmilyen más járható alkotmányos út nincs – elfogadhatjuk a kivételes hatalom alkalmazását.

Lehetőség nyílt volna a Nemzeti Tanács feloszlására is, hiszen a Szövetségi Elnök az 1929-es alkotmánynovellában kapott erre vonatkozó jogkört.¹⁴⁰⁰ [Ld. 90.§] Az Ügyrend (Házszabály) kiegészítése azonban ebben az esetben sem volt elkerülhető. A Nemzeti Tanács alakuló ülését ugyan a Szövetségi Elnök hívta össze,¹⁴⁰¹ így a Nemzeti Tanács elnöki tisztségének betöltetlensége ezt még nem akadályozta, az Ügyrend (Házszabály) azonban *nem ismerte az alakuló ülést vezető korelnök tisztségét*. Ausztriában a választásokat követő alakuló ülést az új tisztségviselők megválasztásáig az előző Nemzeti Tanács elnöke vezette,¹⁴⁰² tehát az Ügyrendet (Házszabály) ebben az esetben is ki kellett volna egészíteni.

Felvetődött olyan megoldás is, hogy a Nemzeti Tanács harmadelnöke, aki 1933. március 4-én utoljára mondott le, a kivételes helyzetre való tekintettel mégis visszavonhatja lemondását. Személy szerint azonban ezt az utolsó álláspontot nem tartom a legjobb megoldásnak. Az Ügyrend (Házszabály) kiegészítése és új elnökség választása jobbnak tűnik. 1934 áprilisában az új alkotmány elfogadtatása végett ezt a megoldást választották¹⁴⁰³ [ld. 227.§], de ez már nem a parlamentarizmus újjáélesztését szolgálta.

A feloszlítás azért lett volna jó megoldás, mert az újjáválasztott parlament működésének akadályozása sokkal nehezebb lett volna, mint a működésképtelenségének már tanúbizonyságát adó régi Nemzeti Tanács. A Szövetségi Elnök azonban összejátszott a kormánnyal, s nem forszírozta az előrehozott választásokat. Mint említettem 1934 áprilisában megtörtént a Nemzeti Tanács Ügyrendjének (Házszabály) kiegészítése, de nem abból a célból, hogy a demokratikus törvényhozást reaktiválják, hanem azért, hogy létezését végképp megszüntessék.

A Nemzeti Tanács működését tehát a kormányzat nem állította helyre, sőt az erre tett kísérleteket is megakadályozta. Mindez lehetőséget adott

1400 B-VG 1929. 29. cikkely (1) bekezdés.

1401 B-VG 1929. 27. cikkely (2) bekezdés.

1402 A Nemzeti Tanács Ügyrendje (Házszabály) 2.§ (2) bekezdés.

1403 Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Abänderung der Geschäftsordnung des Nationalrates. (BGBl I. 1934/238)

az autokrata kormányzás bevezetésére,¹⁴⁰⁴ amelynek legpregnansabb megnyilvánulása törvények kivételes rendeletekkel történő pótlása volt. [Ld. 223–224.§]

223.§ Az 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvény. A Dollfuss-kabinet a már korábban is említett rendeleti kormányzást egy 1917-es törvényre alapozta.¹⁴⁰⁵ Az első világháború alatt ugyanis *a kormány a gazdasági élet biztonságos működtetése érdekében kivételes felhatalmazást kapott*. 1914 októberében ebben a tárgyban egy császári rendelet született,¹⁴⁰⁶ amelyet 1917-ben a parlamenti erők hosszas követelése után váltott fel a tárgyalta törvény.¹⁴⁰⁷ Hatálya azonban az első világháború végével nem szűnt meg. Azt az 1918 őszén meghozott ideiglenes alkotmány,¹⁴⁰⁸ majd az 1920-as alkotmány is fenntartotta. Az alkotmány hatálybalépítéséről szóló törvény tételesen kimondta, hogy az 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvény biztosította jogokat a Szövetségi Kormány és az egyes szövetségi miniszterek is gyakorolhatják.¹⁴⁰⁹ Az átmeneti törvény arról is rendelkezett, hogy a felhatalmazást szövetségi törvénnyel lehet visszavonni.¹⁴¹⁰ Ezen utóbbi rendelkezés azért volt fontos, mert az átmeneti törvény alkotmányerejű törvény volt, vagyis a Szövetségi Kormánytól az abban rögzített felhatalmazás csak alkotmánymódosító többséggel lett volna visszavonható. Így azonban ehhez egyszerű szövetségi törvény is elegendő volt.

Kezdetben a felhatalmazási törvény alkalmazása igen kiterjedt volt,¹⁴¹¹

1404 JEDLICKA i. m. 94–95.

1405 Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGBI 1917/307]

1406 Kaiserliche Verordnung vom 10. Oktober 1914, mit welcher die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGBI (österr.) 1914/274]

1407 HASIBA i. m. 545–556.

1408 HASIBA i. m. 557.

1409 Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung. [BGBl 1920/2. 7.§ (2) bekezdés]

1410 Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung. [BGBl 1920/2. 17.§ (2) bekezdés]

1411 1919. januárja és az alkotmány 1920 októberi hatálybalépése közötti időszakban 344, az 1923 októberéig tartó első törvényhozási ciklusban 187, de még az 1927 áprilisáig tartó második törvényhozási ciklusban is több, mint 50 ilyen

1928-tól azonban jelentősen csökkent. A szociáldemokrata ellenzék, mint már oka fogyottá vált felhatalmazást, javasolta is a hatályon kívül helyezését. Ezt azonban a Nemzeti Tanács elutasította.¹⁴¹² Az 1929-es alkotmánynovellával a Szövetségi Elnöknek biztosított kivételes jogkörök [ld. 130.§] még inkább feleslegessé tették a törvényt, de a hatályon kívül helyezésére tett indítványt 1930-ban ismét elutasította a törvényhozás.¹⁴¹³ 1931-ben újabb négy ilyen rendeletet bocsátottak ki, aztán újra félre tették a felhatalmazást.¹⁴¹⁴ A Dollfuss-kormány azonban 1932. októberében megint elővette és kibocsátott egy rendeletet, amely azonban még vitathatatlanul gazdasági (pénzügyi) tárgyú volt.¹⁴¹⁵

A felhatalmazás ténye tehát nem volt vitatható, *az igazán éles kérdés az volt, hogy az milyen tárgykörökre terjedt ki.* Melyek voltak azok a törvények, amelyekről a kormány rendelettel eltérhetett. A pontos szöveg szerint a felhatalmazás a gazdasági élet helyreállítására, a gazdaságot fenyegető károk elhárítására, valamint a lakosságnak közszükségleti cikkekre való ellátására vonatkozott.¹⁴¹⁶ Ha a 20-as években folytatott gyakorlatot felelevenítjük, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy ezt a felhatalmazást a mindenkori kormány szűk értelemben vette, a kibocsátott rendeletek valóban a gazdaság működésére és a lakosság ellátására vonatkoztak.¹⁴¹⁷

rendeletet bocsátottak ki. [HASIBA i. m. 559–560.]

1412 HASIBA i. m. 561.

1413 HASIBA i. m. 563.

1414 Uo.

1415 Verordnung des Bundesministers für Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen vom 1. Oktober 1932 über die Geltendmachung der im 7. Credit-Anstalts-Gesetze (BGBl 1931/415) angeführten Haftungen. [BGBl 1932/303]

1416 „Die Regierung wird ermächtigt, während der Dauer der durch den Krieg hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnisse durch Verordnung die notwendigen Verfügungen zur Förderung und Wiederaufrichtung des wirtschaftlichen Lebens, zur Abwehr wirtschaftlicher Schädigungen und zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und anderen Bedarfsgägenstenden zu treffen” Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGBl 1917/307] 1.§

1417 1923-ban 53, részben még 1918 előtt kibocsátott ilyen kivételes rendeletet egyszerre helyeztek hatályon kívül. Ezeket tartalmuk szerint csoportosítva közszükségleti cikkek (burgonya, cukor, olaj, zsír stb.) kereskedelméről, egyes termékek háborús célokra történő felhasználásáról, illetőleg különböző gazdasági és szakmai szervezetek működéséről szóltak. [Verordnung

Lényeges eleme volt még a felhatalmazási törvénynek, hogy *azokról a kormány köteles volt a Birodalmi Tanácsot*¹⁴¹⁸ (*Nemzeti Tanácsot*) *legalább negyedévente tájékoztatni, s annak kívánságára a rendeletet hatályon kívül helyezni.*¹⁴¹⁹ A tájékoztatásra 1920 után is mindig sor került, a Nemzeti Tanács kellő határidőn belül megkapta a kivételes rendeletek jegyzékét.¹⁴²⁰

A hadigazdasági felhatalmazási törvényt tehát így alkalmazták 1933 előtt. Azt nem tekintették korlátlan felhatalmazásnak, amit az is mutat, hogy hatályban tartása ellenére más felhatalmazási törvények is születtek. Ilyennel találkoztunk például az első genfi egyezmény kapcsán is, amely pedig kifejezetten gazdasági tárgyú felhatalmazásokat adott.¹⁴²¹ [Ld. 41.§] Persze igaz, hogy ezt a felhatalmazást maguk a hitelt folyósító államok kérték. Az valószínűleg kevés lett volna számukra, ha bejelentik, hogy van egy gazdasági tárgyú felhatalmazási törvény még 1917-ből.

224.§ A rendeleti kormányzás bevezetése. Az alkotmányos válsághelyzetet teremtő 1933. március 4-i parlamenti ülés után¹⁴²² [ld. 221.§] mindössze négy nappal (1933. március 8-án), a tárgyalta hadigazdasági felhatalmazási törvényre hivatkozva megjelent egy kormányrendelet.¹⁴²³ Ez felhatalmazta a Szövetségi Kancellárt, illetőleg az illetékes szövetségi minisztert, hogy előzetes cenzúrát vezessen be azon sajtótermékek esetében, amelyeket a rendelet hatálybalépése után bíróság, a lap tartalma által

des Bundesministeriums für Handel und Verkehr im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministereien vom 31. Mai 1923, betreffend die Aufhebung einiger kriegswirtschaftlicher Vorschriften. *BGBI* 1923/298]

1418 1918 előtt a törvényhozó szerv hivatalos elnevezése Birodalmi Tanács volt, ezt a hatáskört 1920 után a Nemzeti Tanács gyakorolta.

1419 Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [*RGBl* 1917/307] 3.§

1420 HASIBA i. m. 559–560.

1421 Bundesverfassungsgesetz vom 26. November 1922 über die Ausübung der außerordentlichen Vollmachten, die der Bundesregierung gemäß dem Genfer Protokolle Nr. III. vom 4. Oktober 1922. eingeräumt werden.

1422 Nemzeti Tanács Naplója (IV. törvényhozási ciklus; III. kötet; 1932–1934) 3392–3393.

1423 Verordnung der Bundesregierung vom 7. März 1933, betreffend besondere Maßnahmen zur Hinanhaltung der mit einer Störung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit verbundene Schädigungen des wirtschaftlichen Lebens. [*BGBI*. 1933/41]

elkövetett bűncselekmény miatt elmarasztal. Ezeket a lapokat két órával terjesztésük megkezdése előtt be kellett mutatni. *Vajon a sajtótermékek előzetes cenzúrázása milyen összefüggésben áll a gazdaság stabilitásával, a lakosság ellátásával?* A rendelet címe viszont érdekes, amely a gazdasági életnek a köznyugalom, a közrend és a közbiztonság megsértésével megvalósított sérelméről beszél.¹⁴²⁴ Vagyis még igyekeztek a gazdasági élet védelmére vonatkozó felhatalmazásra hivatkozni.

Öt nappal később (március 13-án) azonban a Szövetségi Közlönyben már kilenc ilyen kivételes rendelet jelent meg. Ezek a március 8-ától eltérően inkább gazdasági tárgyúak voltak, elsősorban adó és illetékkérdéseket szabályoztak.¹⁴²⁵ Rövid idő elteltével azonban már a gazdasági tárgykörként történő álcázásra sem fektettek nagyobb gondot. Március 14-én egy olyan kivételes rendelettel találkozunk, amely az egyesülési, illetőleg a gyülekezési jogról szóló törvényeket módosítja, s gazdasági vonatkozás áttételesen sincs megjelölve.¹⁴²⁶

Ezek nyomán egyre nyilvánvalóbbá vált a Dollfuss-kormány azon elhatározása, hogy a parlamentet mellőzve, a törvényeket kivételes rendeletekkel pótolja. Említettük, ennek láttán a parlamenti ellenzék március 15-én kísérletet tett a Nemzeti Tanács működésének újjáélesztésére, ezt azonban

1424 „... zur Hinanhaltung der mit einer Störung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit verbundene Schädigungen des wirtschaftlichen Lebens.” [BGBl. 1933/41]

1425 Verordnung der Bundesregierung vom 12. März 1933 über eine Abänderung der Artikel VII, VIII und X des Steuer- und Gebührenbegünstigungsgesetzes vom Jahre 1922, BGBl Nr. 308 vom Jahre 1924, in der Fassung des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1931, BGBl Nr. 388. [BGBl 1933/47]; Verordnung der Bundesregierung vom 12. März 1933 über eine Abänderung des Geldinstitutezentralegesetzes. [BGBl/1933/48]; Verordnung der Bundesregierung vom 12. März 1933 über Änderung des Personalsteuergesetzes, BGBl Nr. 307 vom Jahre 1924, in der Fassung des Goldbilanzengesetzes, BGBl Nr. 184 vom Jahre 1925 (Personalsteuernovelle vom Jahre 1933) [BGBl 1933/49]; Verordnung der Bundesregierung vom 12. März 1933, betreffend die Verlängerung der Gültigkeit des Artikels V, § 4, der Personalsteuernovelle vom Jahre 1920, StGBI Nr. 372, in der Fassung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1926, BGBl Nr. 1 vom Jahre 1927. [BGBl 1933/50]; Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 12. März 1933, betreffend Gebührenerleichterungen zu Konvertierungszwecken. [BGBl 1933/51]

1426 Verordnung der Bundesregierung vom 13. März 1933, betreffend die Anzeigefrist für Versammlungen und die Untersagung von Vereinsversammlungen. [BGBl 1933/55]

a kormány megakadályozta.¹⁴²⁷ [Ld. 222.§] Május végén az *alkotmánybíróági törvényt is kivételes rendelettel módosították*¹⁴²⁸ [ld. 225.§], amellyel már az államszervezet működésére vonatkozó szabályokat is elérte a rendeletalkotás.

Nem hagyhatjuk azonban azt sem figyelmen kívül, hogy a felhatalmazásnak parlamenti kontroll alatt kellett volna állnia. Mint nemrég említettem, a rendeleteket be kellett volna nyújtani a Nemzeti Tanácsnak, amelynek kívánságára hatályon kívül helyezés is kötelező volt. *A Dollfuss-kormány azonban úgy használta ezt a kivételes felhatalmazást, hogy mellette nem működött a parlament, vagyis semmilyen kontroll alatt nem állt.* Ez a rendeletek hatályát is kétségessé tette. Ha záros határidőn belül be kellett nyújtani azokat a törvényhozásnak, vajon ennek elmulasztása esetén a benyújtási határidő lejárta után nem váltak azok érvénytelenné? Persze ez egy elméleti kérdés maradt, ha a kormány attól sem riadt vissza, hogy a parlamenti képviselőket erőszakkal kirekessze a törvényhozás épületéből, akkor ilyen hatályosságai problémák nyilvánvalóan nem zavarták.

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy az 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvény már 1920 után is az osztrák közjog egyik legvitatottabb jogforrásává vált. Leginkább az, hogy a törvény által biztosított felhatalmazás milyen ügyekre terjedt ki. A Dollfuss-kormány ezt szinte korlátlan felhatalmazásként kezelte, így nem véletlen, hogy az 1945 után újjáéledő osztrák parlament első intézkedései között helyezte azt véglegesen hatályon kívül.¹⁴²⁹

225.§ Az Alkotmánybíróság működésének ellehetetlenítése. A rendeleti kormányzásra jelentős veszélyt jelenthetett az Alkotmánybíróság. Mint az 1920-as alkotmány kapcsán már említettem, vizsgálhatta a rendeletek törvényességét¹⁴³⁰ [ld. 169.§], így a kormány kivételes rendeletei semmiképpen sem kerülhettek ki a kompetenciája alól. Az Alkotmánybíróság kapcsán arról is volt szó, hogy nem volt állampolgári panaszjog, hanem csak meghatározott államhatalmi szervek csakis az alkotmányban

1427 ADAMOVICH–FUNK i. m. 75.

1428 Verordnung der Bundesregierung vom 23. Mai 1933, betreffend Abänderungen des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1930. 2. pont [BGBl 1933/191.]; SPANNER (1951) i. m. 9.

1429 HASIBA i. m. 541–542.

1430 B-VG 1920. 139. cikkely (1) bekezdés; BRAUNEDER (2001a) i. m. 223.; LEHNER i. m. 300.

rögzített jogviták elbírálását terjeszthették az Alkotmánybíróság elé. [Ld. 169.§] A tagállamok kormányai azonban ebbe a körbe tartoztak,¹⁴³¹ s a szociáldemokrata irányítás alatt álló főváros, amely 1925 óta teljes tagállami jogállással bírt [ld. 173.§], nem is késlekedett sokáig. A vitatott rendeletekkel szemben panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.¹⁴³²

A kormány azonban *egy kivételes rendelettel az alkotmányvédő testület működését is ellehetetlenítette*. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény szerint a testület üléseire – a bíróság elnökének – az alelnököt és a bíróság tagjait meg kellett hívni.¹⁴³³ Ez egy teljesen helyénvaló szabály volt. Ezt a rendelkezést azonban egy új bekezdéssel egészítették ki, amely szerint a Nemzeti Tanács, illetőleg a Szövetségi Tanács javaslatára kinevezett tagok csak akkor vehetnek részt az Alkotmánybíróság ülésein, ha ott az összes ilyen javaslatra kinevezett tag jelen van.¹⁴³⁴ Az 1920-as alkotmány tárgyalása kapcsán áttekintettük, hogy Alkotmánybíróság tagjai miként nyerték megbízatásukat. Az 1929-es alkotmánynovellát követően azokat – részben a palament két háza, részben a Szövetségi Kormány javaslatára – a Szövetségi Elnök nevezte ki.¹⁴³⁵ [Ld. 161.§] A parlament által tett javaslatok nyilvánvalón kompromisszumok eredményeként jöttek létre, mindkét nagy politikai erő (keresztényszocialisták, szociáldemokraták) állított jelölteket. A kivételes rendelettel kiegészített szabályok szerint, *ha ezek közül egyetlen egy is hiányzott az ülésről, azzal az összes parlamenti javaslatra kinevezett tag munkáját ellehetetlenítette*. Ezen tagok nélkül pedig az Alkotmánybíróság nem volt határozatképes.

Mint az 1929-es alkotmánynovella kapcsán megtárgyaltuk [ld. 161.§], az elnököt, az alelnököt és hat tagot neveztek ki a Szövetségi Kormány, s további hat tagot a két parlamenti kamara javaslatára.¹⁴³⁶ Tehát az Alkotmánybíróság egy elnökből, egy alelnökből és 12 tagból állt,¹⁴³⁷ amelyek közül nyolc főt a kormány, hatot pedig a parlament javaslatára nevezett

1431 B-VG 1920. 139. cikkely (1) bekezdés.

1432 SPANNER (1951) i. m. 8.; ZÖLLNER i. m. 512.

1433 Verfassungsgesichtshofgesetz 1930 [BGBl 1930/127] 6.§

1434 Verordnung der Bundesregierung vom 23. Mai 1933, betreffend Abänderungen des Verfassungsgesichtshofgesetzes 1930. 2. pont [BGBl 1933/191.]; SPANNER (1951) i. m. 9.

1435 B-VG 1929. 147.cikkely (2) bekezdés; WALTER i. m. (1972a) i. m. 711.; ADAMOVICH (1932) i. m. 240.; ZELLER (2007) i. m. 143.

1436 B-VG 1929 147. cikkely (2) bekezdés.

1437 Verfassungsgesichtshofgesetz 1930 [BGBl 1930/127] 1.§

ki a Szövetségi Elnök. A határozatképességhez viszont az elnök mellett még nyolc, tehát összesen legalább kilenc tagnak kellett jelen lennie.¹⁴³⁸ A kormány javaslatára kinevezett tagok azonban az alelnökkel együtt is csak nyolcan voltak. Ha tehát egyetlen parlamenti javaslatra kinevezett bíró sem vett részt az ülésen, akkor az Alkotmánybíróság határozatképtelen volt.

Dollfuss ezután a parlamentben általuk jelölt alkotmánybíróknál elérte, hogy mondjanak le mandátumukról.¹⁴³⁹ A parlament nem működött, így új jelölteket nem lehetett állítani, vagyis *az Alkotmánybíróság ténylegesen is munkaképtelenné vált.*

Ennek a kivételes rendeletnek az alkotmányossága ugyanúgy megkérdőjelezhető, mint azt ezekről a rendeletekről korábban általánosságban elmondtuk. [Ld. 224.§] Mindez azonban nem akasztotta meg hatálybalépését. *Az Alkotmánybíróság működésének kiiktatásával pedig egy újabb akadály hárult el a Dollfuss-kormány hatalmi törekvései elől.*

226.§ Az új alkotmány előkészítése. A minisztertanácsi jegyzőkönyvek tanúsága szerint *a Szövetségi Kormány a Szociáldemokrata Párt 1934 február közepi betiltását követően*¹⁴⁴⁰ *vette napirendre a hivatásrendi szervezet kiépítését,* amelynek első lépése a szakszervezetek átalakítása volt. A párttal együtt a szociáldemokrata kötődésű szakszervezeteket is feloszlatták, s csak a hivatásrendi működésre alkalmasnak találtakat tartották életben.¹⁴⁴¹ A hadigazdasági felhatalmazási törvény alapján – 1934 március 2-án – egy a szakszervezetekről szóló rendelet-tervezetet terjesztettek a minisztertanács elé,¹⁴⁴² amelyet a következő nap újra megtárgyaltak.¹⁴⁴³ Március 9-én azonban már lényegesen túlléptek ezen, a törvényhozás hivatásrendi átszervezésének előkészítése került napirendre,¹⁴⁴⁴

1438 Verfassungsgesetz 1930 [BGBl 1930/127] 8.§ (1) bekezdés.

1439 ZÖLLNER i. m. 512.

1440 Verordnung der Bundesregierung vom 12. Februar 1934, womit der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Österreichs jede Betätigung in Österreich verboten wird. [BGBl I. 1934/78]

1441 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 44.

1442 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 74–77.

1443 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 88–94.

1444 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 105. [15. napirendi pont]

március 12-én pedig már az új alkotmánynak egy fenn nem maradt¹⁴⁴⁵ tervezetét vitatták meg.¹⁴⁴⁶

A március 12-i ülés után új szövegváltozat készült, amelyet március 20 és 29 között összesen hat kormányülésen tárgyaltak.¹⁴⁴⁷ Ezt követően április közepére ismét átdolgozták a szöveget, s április 14 és 18 között újabb négy kormányülésen tárgyaltak róla.¹⁴⁴⁸ Az ismételten átdolgozott szövegváltozat – röviden – még az április 24-i kormányülésen került napirendre.¹⁴⁴⁹

Láthatjuk, hogy a Szövetségi Kormány mindössze másfél hónapot foglalkozott az alkotmány elkészítésével, ami nem mondható hosszú időnek, sok „ad hoc” megoldás jellemezte. Ennek lehet a következménye, hogy az alkotmány hatálybaléptetéséről rendelkező átmeneti törvényt még a szöveg csiszolására is használták. Látni fogjuk ugyanis, hogy itt-ott még ártították vele az alkotmány rendelkezéseit.¹⁴⁵⁰

227.§ Az új alkotmány kihirdetése. Az új alkotmány kihirdetésére érdekes és meglehetősen vitatott körülmények között került sor, *a hivatalos lapban két alkalommal is megjelent*. Először 1934 április 30-án,¹⁴⁵¹ amikor is a nemrég tárgyalt 1917-es felhatalmazási törvényre¹⁴⁵² [ld. 223.§] hivatkozva történt meg a kihirdetés. Ennek alkalmazása eleve aggályos volt, láttuk azonban, hogy az 1920 előtti szabályokon alapuló kivételes hatalom gyakorlására az alkotmányos kormányzás keretei között is volt példa. Magának az alkotmánynak az átlépése azonban mindenképpen alkotmány sértő volt.¹⁴⁵³ Ezért a Dollfuss-kormány az új alkotmány

1445 A jegyzőkönyv tanulsága szerint az illetékes miniszter egy „B-mellékletről” kezdte meg a tárgyalást, amelyet azonban később nem csatoltak a minisztertanácsi anyagokhoz. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 124. 2. lábjegyzet]

1446 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 124–138.

1447 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 140–217.

1448 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 399–487.

1449 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 7. kötet 4–9.

1450 Ilyennel találkozhatunk például az Államtanács megalakítására vonatkozó szabályoknál. [ld. 241.§]

1451 Verordnung der Bundesregierung von 24. April 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich. [BGBl 1934 I./239]

1452 Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGBl 1917/307]

1453 BRAUNEDER (2001a) i. m. 232.

megerősítésére összehívta a Nemzeti Tanács 1933. március 4-én félbeszakadt ülését, vagyis a kormány a kétszeri kihirdetést párhuzamosan készítette elő.¹⁴⁵⁴

A Nemzeti Tanács összehívásához azonban fel kellett oldani azt a problémát, amelyet a teljes elnökség 1933. március 4-i lemondása okozott.¹⁴⁵⁵ [Ld. 221.§] A joghézagot egy szükségrendelettel¹⁴⁵⁶ hidalták át, s 1934. április 30-ára újra összehívták a Nemzeti Tanács több mint egy éve félbeszakadt ülését. A joghézag áthidalásának lényege az volt, hogyha mindhárom elnök mandátuma megszűnik, akkor az elnökségbe a Nemzeti Tanácsban képvisellel bíró legnagyobb parlamenti frakció által delegált tagnak – lemondása ellenére – az új elnök megválasztásáig még vezetnie kell a törvényhozás ülését.¹⁴⁵⁷ A fogalmazásra azonban kínosan ügyeltek, mert a legnagyobb frakció a szociáldemokratáké volt, így elvileg Karl Rennernek kellett volna átvenni az ideiglenes elnökséget.¹⁴⁵⁸ Ekkorra azonban – mivel Bécsben fegyveres felkelést robbantottak ki – a szociáldemokraták működését betiltották,¹⁴⁵⁹ majd a népképviseleti szervezetben lévő mandátumaiktól is megfosztották őket.¹⁴⁶⁰ Ezért kissé átfogalmazták a rendelet-tervezetet, s így került bele a „Nemzeti Tanácsban képvisellel bíró legnagyobb frakció” szövegváltozat.¹⁴⁶¹ A szociáldemokraták ugyanis a feloszlásuk miatt nem rendelkeztek a nemzeti tanácsi képvisellel.

A mandátumok megvonása maga vitatható dolog, de további bizonytalan pontot jelentett, hogy a Nemzeti Tanácsnak a létszáma ezzel változott-e? Az alkotmánymódosításhoz ugyanis az összképviselők legalább felének jelen kellett lennie a szavazásnál, s a jelenlévők kétharmadának

1454 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 7. kötet 10.

1455 Nemzeti Tanács Naplója (IV. törvényhozási ciklus; III. kötet; 1932–1934) 3392–3393.

1456 Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Abänderung der Geschäftsordnung des Nationalrates. (BGBl I. 1934/238)

1457 Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Abänderung der Geschäftsordnung des Nationalrates (BGBl I. 1934/238) 2. pont.

1458 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 7. kötet 13.

1459 Verordnung der Bundesregierung vom 12. Februar 1934, womit der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Österreichs jede Betätigung in Österreich verboten wird. [BGBl I. 1934/78]

1460 Verordnung der Bundesregierung vom 16. Februar 1934, betreffend die Abänderung der Verordnung der Bundesregierung 12. Februar 1934, B.G.Bl. Nr. 78., womit der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Österreichs jede Betätigung in Österreich verboten wird. [BGBl I. 1934/100]

1461 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 7. kötet 13.

támogatni kellett azt.¹⁴⁶² Az 1923-ban kibocsátott választójogi törvény¹⁴⁶³ 1.§-a a Nemzeti Tanács létszámát 165 főben határozta meg, az elhunyt képviselők és a megvont mandátumok miatt azonban 1934. áprilisában csak 91 tagból állt. Vajon a 165 vagy a 91 képviselő felének kellett jelen lenni a határozathozatalnál? Az 1934. április 30-ra összehívott ülésen 76-an jelentek meg, ebből a kormány előterjesztését 74-en támogatták 2 képviselő ellenezte. Bár egy képviselő (Dr. Ernst Hampel) ügyrendi vitát kezdeményezett, ezt az elnök azonban elutasította, s megállapította, hogy a határozati javaslatot a Nemzeti Tanács – az alkotmánymódosításhoz szükséges többséggel – elfogadta.¹⁴⁶⁴

A Nemzeti Tanács itt tárgyalta ominózus ülése az alkotmányt részleteiben nem tárgyalta meg, hanem annyit mondott ki, hogy a korábban már közzétett szöveget a Szövetségi Kormány, mint Ausztria alkotmányát újra hirdesse ki.¹⁴⁶⁵ Ennek nyomán történt meg a már említett második kihirdetés.¹⁴⁶⁶

Az 1920-as alkotmány kapcsán azonban megtárgyaltuk, hogy annak átfogó módosítását népszavazással meg kellett erősíteni.¹⁴⁶⁷ [Ld. 208.§] A tárgyalta törvény azonban ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezte,¹⁴⁶⁸ így nem lehetett vitát nyitni arról, hogy azt bocsássák-e népszavazásra.

A törvénynek mindezek mellett volt még egy lényeges rendelkezése, a Szövetségi Kormány részére egy széleskörű felhatalmazást adott. Ez azonban nem volt az új alkotmány kihirdetésének nélkülözhetetlen feltétele, így azzal nem áll közvetlen tartalmi összefüggésben. Célszerű ezért külön pontban tárgyalni.

228.§ Az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény és annak jellegzetességei. Az új alkotmány hatálybaléptetéséről szóló törvény ennek megvalósításán túl a kormány részére egy speciális felhatalmazást is adott. Esze-

1462 B-VG 1929. 44. cikkely (1) bekezdés.

1463 Bundesgesetz vom 11. Juli 1923 über die Wahlordnung für den Nationalrat. [BGBl Nr. 1923/367]

1464 Nemzeti Tanács Naplója [IV. törvényhozási ciklus; III. kötet; 1932–1934] 3405.

1465 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung (BGBl 1934/255.) II. cikkely.

1466 Kundmachung der Bundesregierung vom 1. Mai 1934, womit die Verfassung 1934 verlautbart wird. [BGBl. 1934 II/1.]

1467 B-VG 1920. 44. cikkely (2) bekezdés.

1468 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung (BGBl 1934/255.) I. cikkely.

rint a Nemzeti Tanácsnak és a Szövetségi Tanácsnak minden jogosítványa, beleértve a törvényhozás, sőt az alkotmány erejű törvények kibocsátásának jogát is, a Szövetségi Kormányra szálltak.¹⁴⁶⁹ Ezzel párhuzamosan a törvényhozó szerveket feloszlatta, de nem írt ki új választásokat, hanem azok működését beszüntette.¹⁴⁷⁰ Ezen túl nevesítve megemlítette, hogy ez a hatáskör különösen kiterjed az új alkotmány hatálybaléptetéséhez szükséges alkotmány erővel bíró átmeneti törvény kibocsátására.¹⁴⁷¹ Ennek a törvénynek még lényeges szerepe lesz Ausztria következő négy évének történetében, ezért tárgyalására külön pontot szánunk. [Ld. 230.§]

A végrehajtó hatalom részére adott különböző felhatalmazásokkal, már az 1920-as alkotmány kapcsán is találkoztunk. Ilyen volt az 1929-es alkotmánynovella által a Szövetségi Elnök részére biztosított kivételes hatalom¹⁴⁷² [ld. 130.§], vagy az 1922-es (első) genfi egyezmény által a Szövetségi Kormánynak adott felhatalmazás.¹⁴⁷³ [Ld. 41.§] Nem rég elemeztük az 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvényt,¹⁴⁷⁴ amely szintén a Szövetségi Kormány részére adott különleges felhatalmazást. [Ld. 223.§]

Az 1934. április 30-i törvény azonban ezektől lényegesen különbözött. A korábbi felhatalmazások jellegzetessége volt, hogy a kormány nem vált törvényhozó szervvé. Az eddigi hasonló törvények csak azt engedték meg, hogy a kormány által alkotott rendeletek bizonyos törvényektől eltérjenek. A kormány rendeleteket alkotott és nem törvényeket. Az 1934-es felhatalmazási törvény alapján azonban a Szövetségi Kormány „törvény” elnevezés alatt bocsáthatott ki jogszabályokat, vagyis törvény-

1469 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (2) bekezdés 1. mondat.

1470 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (1) bekezdés.

1471 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (1) bekezdés 2. mondat.

1472 B-VG 1929. 18. cikkely (3) bekezdés; WALTER i. m. (1972a) i. m. 451.

1473 Bundesverfassungsgesetz vom 26. November 1922 über die Ausübung der außerordentlichen Vollmachten, die der Bundesregierung gemäß dem Genfer Protokolle Nr. III. vom 4. Oktober 1922. eingeräumt werden.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 216.; LEHNER i. m. 283.; KELSEN (1970) i. m. 226.

1474 Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGBl 1917/307]

hozó szervvé vált. Második lényeges jellegzetessége hogy nem állapít meg konkrét törvényhozási jogköröket, amelyben a kormány eljárhat, hanem generális felhatalmazást ad. Bár az 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvényt a Dollfuss-kormány szintén így alkalmazta, a valóságban azonban ez csak meghatározott törvények kapcsán tette volna ezt lehetővé. [Ld. 223.§] A harmadik és leglényegesebb eltérés, hogy a *felhatalmazás nem csak az egyszerű törvényektől, hanem az alkotmánytól való eltérést is megengedte.*

A törvényjavaslat minisztertanácsi vitájában indítvány hangzott el arra, hogy az új alkotmány módosításának lehetőségét zárják ki a felhatalmazás köréből. A többség azonban elvetette a gondolatot.¹⁴⁷⁵ Ez lényeges kérdés volt, mert a felhatalmazás csak az új alkotmány hatálybalépéséig tartott, amiről a következő pontban lesz szó.

Érdemes még megemlíteni, hogy Az „Anschluss” kapcsán érinteni fogjuk az 1933. március 24-i német felhatalmazási törvényt,¹⁴⁷⁶ [ld. 325.§] amely sok hasonlóságot mutatott ezzel az osztrák törvénnyel. Vagyis egészen pontosan ez a törvény hasonlított a németre, hiszen az volt a korábban kibocsátott.

229.§ Az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény időbeli hatálya.

A törvény pontos dátumként megjelölt időbeli hatályt nem tartalmazott. Azonban lényeges elem, hogy a felhatalmazás az 1920-as alkotmányon nyugodott. Ezt az alkotmányt a felhatalmazási törvény nem helyezte hatályon kívül, hanem a Szövetségi Kormányt felhatalmazta, hogy a Nemzeti Tanácsnak és a Szövetségi Tanácsnak az 1920-as alkotmányban szereplő jogait gyakorolja.

A felhatalmazás tehát arra az átmeneti időre szólt, amíg az új alkotmányt hatályba nem léptetik. Ezen átmeneti időre a régi törvényhozó szerveket már nem állították fel, hanem átmenetileg a kormány gyakorolta jogait.

Így ez a felhatalmazási törvény ebben különbözött az 1933-as német törvénytől, hiszen ez csak egy néhány hétre, hónapra szóló átmeneti felhatalmazás volt. A törvényhozói jogokat valakinek addig is gyakorolni kellett, amíg az új alkotmány hatályba nem lép.

1475 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 7. kötet 13.

1476 Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich. Vom 24. März 1933. [RGBI I. (deutsches) 141.]; SCHMITT (1933) i. m. 455–456.; SZABÓ (2000) i. m. 251–252.

Látni fogjuk azonban, hogy az alkotmány hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvény ennek a felhatalmazási törvénynek a hatályát meghosszabbította,¹⁴⁷⁷ így annak alkalmazása az új alkotmány hatályba lépése után sem szűnt meg. [Ld. 299.§] Az időbeli hatály meghosszabbításának alkotmányos aggályairól az átmeneti törvény kapcsán külön fogok szólni. [Ld. 230.§]

S itt van jelentősége annak az előbb említett javaslatnak,¹⁴⁷⁸ [ld. 228.§] hogy az alkotmánymódosítás lehetősége alól az új alkotmányt emeljék ki. Ha ezt megteszik, akkor a felhatalmazás nem lett volna tovább tolható az új alkotmány hatálya alá is.

230.§ Az alkotmány hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvény. Mint korábban már említettem, az új alkotmány második kihirdetésével sem lépett azonnal hatályba. Ahhoz, hogy az alkalmazható legyen, végrehajtási rendelkezésekre volt szükség, amelyre egy átmeneti törvényt kellett kibocsátani. Így az alkotmány akkor lépett hatályba, ha ez az átmeneti törvény megjelent.¹⁴⁷⁹ Az új alkotmány azonban nem rögzítette, hogy ezt az átmeneti törvényt ki bocsátja ki. Ezt az új alkotmánytól szerkezetileg teljesen elkülönülő, az előbb tárgyalt [ld. 228.§], a régi alkotmányhoz kibocsátott 1934. április 30-i felhatalmazási törvény tartalmazta, amely a Szövetségi Kormány hatáskörébe utalta.¹⁴⁸⁰ Az új alkotmány rendelkezett viszont arról, hogy ez a törvény alkotmányerejű törvény lesz, így a Szövetségi Kormány azt is megtehetette, s mint látni fogjuk, például a törvényhozó szervek megalakításánál meg is tette, hogy az átmeneti törvényben az alkotmány szövegét módosította.¹⁴⁸¹ [Ld. 241.§] Mindez lehetőséget nyújtott számára arra is, hogy az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény időbeli hatályát „alkotmányosan” meghosszabbítsa.

1477 VÜG 1934 56.§ (3) bekezdés.

1478 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 7. kötet 13.

1479 B-VG 1934 182. cikkely (2) bekezdés.

1480 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (1) bekezdés 2. mondat.

1481 Az alkotmány tételesen kimondta, hogy az Államtanács tagjainak kinevezésekor a Szövetségi Kancellárnak nincs előterjesztési joga, csak ellenjegyzí az elnöki kinevezéseket. [B-VG 1934. 46. cikkely (2) bekezdés] Az átmeneti törvény azonban mégis beiktatta az előterjesztési jogot. [VÜG 1934 21.§ (1) bekezdés 1. pont; FROELICH (1937) i. m. 106.; VOEGELIN i. m. 232.]

A felhatalmazási törvény ugyan korlátlan jogkört adott a Szövetségi Kormány számára, de az csak az új alkotmány hatálybalépéséig tartott. Az 1920-as alkotmányon alapuló felhatalmazás nem adott lehetőséget annak az alkotmány hatályon kívül helyezését követő meghosszabbítására. Az átmeneti törvény azonban már az alkotmány hatálybalépését követő időszakot szabályozta, és alkotmányozó hatalmat biztosított a Szövetségi Kormány részére. Így az 1934. április 30-i törvény hatályát egy „önfelhatalmazással” elvileg „alkotmányosan” hosszabbította meg. Ezzel a kormány „önjáróvá” vált, hiszen saját maga részére adhatott korlátlan felhatalmazásokat. Erre a kérdésre még az 1934-es alkotmány kivételes hatalomra vonatkozó szabályainál is visszatérünk. [Ld. 299.§]

II. Az alkotmány jellegzetességei

231.§ Az államforma kérdése. Az államforma meghatározása a kartális alkotmányok állandó tartalmi eleme. Egy-egy állam alaptörvényének szövege általában ezzel kezdődik, sok esetben pedig már a címében is megjelölik azt. Így volt ez az 1920-as alkotmányban is, amelynek címében megtalálható volt az „Osztrák Köztársaság” megjelölés, majd első cikkelyének első mondata kimondta, hogy „Ausztria demokratikus köztársaság”.

Az 1934-es alkotmány azonban, mint sok más részében, ebben is rendhagyó volt. *Az államformára vonatkozó rendelkezést sem a címében, sem a szövegében nem tartalmazott.* Az alkotmány kihirdetésénél már említettem, hogy az két alkalommal is megjelent a hivatalos lapban.¹⁴⁸² [Ld. 227.§] Szövege viszont az első kihirdetés alkalmával¹⁴⁸³ még címet sem viselt, az rögtön a preambulummal kezdődött, s a második esetben is csak az „1934-es alkotmány” („Verfassung 1934”) címet kapta¹⁴⁸⁴

Nagyobb problémát okoz azonban, hogy a cím után a szövegben sem találunk az államformát meghatározó rendelkezést. Az általában erre szóló első cikkely az 1934-es alkotmányban alábbiak szerint szól: „Ausztria szövetségi állam” („Österreich ist ein Bundesstaat”). Az alkotmány hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvény [ld. 230.§] pedig az állam elne-

1482 1934. április 30-án [BGBl 1934.I./239] és 1934. május 1-jén [BGBl 1934.II./1]

1483 BGBl 1934.I./239.

1484 BGBl 1934.II./1.

vezésére vonatkozóan *kifejezetten megszüntette az „Osztrák Köztársaság” („Republik Österreich”)* használatát, s helyére az „Osztrák Szövetségi Állam” („Bundesstaat Österreich”) megjelölést helyezte.¹⁴⁸⁵ Ez azonban nem államforma, hanem egy államszerveződési típus, ami monarchia és köztársaság egyaránt lehet. Elég csak Németország példáját megfigyelni, amely 1918 előtt monarchia volt, aztán köztársaság lett, de – a náci időszak kivételével – folyamatosan szövetségi államként működött, s működik ma is.

Érdemes azonban megemlíteni, hogy az alkotmány első szövegtervezetiben még találhatunk az államformára történő utalást. Az első cikkely ugyanis eredetileg az alábbiak szerint szólt: „Ausztiria hivatásrendi köztársaság”,¹⁴⁸⁶ s a második cikkely tartalmazta az előbb említett „Ausztiria szövetségi állam” kifejezést. A minisztertanács 1934. március 20-i ülésén azonban *Engelbert Dollfuss a „Republik” (köztársaság) megjelölést a francia forradalom örökségével hozta összefüggésbe, amelynek használatát az akkori osztrák viszonyok között nem találta szerencsésnek.*¹⁴⁸⁷ Reflexióként a miniszterek ötletszerűen több variációt is felvetettek, többek között felmerült a „Volksstaat” (népállam), illetőleg a „Freistaat” (szabadállam) elnevezés,¹⁴⁸⁸ amelyek áttételesen kifejezik a köztársasági államformát. A Weimari Alkotmány a „Freistaat” kifejezést használta is a köztársaság szinonim fogalmaként.¹⁴⁸⁹ A diszkusszió vége azonban az lett, hogy a hivatásrendi állam igazából nem köthető államformához, így *annak megjelölést kihagyták az alkotmányból.*¹⁴⁹⁰

Azonban ez is csak egy „ad hoc” gondolat volt, amellyel a kialakult nézetkülönbséget feloldották, vagyis inkább, amivel a probléma eldöntését ki tudták kerülni. Az alkotmány más részében ugyanis kifejezetten találkozunk az államformával kapcsolatos rendelkezéssel. A Szövetségi Elnök igen széles kivételes jogköreinek egyik korlátjaként az alkotmány éppen azt jelölte meg, hogy az államformát nem érintheti.¹⁴⁹¹ [Ld. 301.§]

1485 VÜG. 1934. 4.§; ADAMOVICH (1935) i. m. 35.

1486 „Österreich ist eine berufständische Republik” [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 224.]

1487 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 141.

1488 Uo.

1489 „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben.” („Minden tagállamnak köztársasági alkotmánnyal kell rendelkeznie”) [WRV 17. cikkely (1) bekezdés]; STERN i. m. 579.

1490 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 141–142.

1491 B-VG 1934. 148. cikkely (2) bekezdés.

Ebben a helyzetben nem tehetünk mást, mint az *államszervezet felépítéséből és működéséből próbálunk az államformára utaló következtetéseket levonni*. Ennek egyik legfontosabb eleme, hogy az állam élén egy a tisztségét örökléssel megszerző, s hivatalát élethossziglan viselő, vagy egy határozott időre választott személy áll? Az 1934-es alkotmány szerint Ausztria – világosan meghatározható módon – az utóbbi típushoz tartozott, élén egy hét évre választott Szövetségi Elnök állt.¹⁴⁹² Ha két csoport közül kell választani, vagyis egy államot vagy a monarchiák, vagy a köztársaságok közé kell sorolni, akkor valóban az államfői intézmény lehet a leglényegesebb ismérv. Ezen belül is a megbízatás elnyerésének módja, s annak időtartama a meghatározó. Ausztriánál ez az elem egyértelműen a köztársaság irányába mutatott.

Vannak azonban az államfő jogállásának egyéb jellegzetességei is, amelyek a két államforma között különbséget tesznek. Ezek közül *a felelősség kérdését kell a leginkább vizsgálnunk*. A monarchikus államfő nem bír közjogi felelősséggel, a republikánus államfőt viszont terheli bizonyos mértékű felelősség,¹⁴⁹³ amely korlátozottabb a miniszteri felelősségnél, de mégis csak felelősséget jelent. Erre egy érdekes példát éppen a korbeli magyar közjogban találhatunk. Az 1920. évi I. tc. az ország államformájáról világos rendelkezést még nem tartalmazott, s ezen viszonyok között állította fel a kormányzó tisztségét. A törvény miniszteri indokolása az államfői felelősséget a monarchikus és a republikánus államfői típus közötti fontos határvonálnak tekintette.¹⁴⁹⁴ Mint azonban a későbbiekben látni fogjuk az osztrák Szövetségi Elnök felelőtlen volt¹⁴⁹⁵ [ld. 271.§], vagyis ez a republikánus jellegzetesség hiányzott az államfő jogállásából.

1492 ADAMOVICH (1935) i. m. 35.

1493 Az 1920-as alkotmány kapcsán érintettük, hogy vannak olyan államok, ahol az alkotmány mellett a törvények megsértése esetén is felelősségre vonható a köztársasági elnök. Más államokban csak az alkotmány megsértése esetén, s van, ahol ez alól is mentességet élvez, s csak hazaárulás esetén helyezhető vád alá. [Ld. 119.§] Demokratikus államokban azonban teljes felelőtleniséget sohasem élveznek.

1494 „A törvényjavaslat a kormányzóra nem terjeszthette ki azt a teljes felelőtleniséget, amelyet a szuverén államfő, a király részére alkotmányunk biztosít. A kormányzó közjogi állása ugyanis nem azonosítható a szuverén államfő állásával, hanem megfelel annak a jogállásnak, amelyet a köztársaságban a köztársasági elnök tölt be; éppen azért a kormányzót az alkotmány vagy a törvény vétkes megszegése esetében a felelősség alól felmenteni nem lehet...” [1920. évi I. tc. a 14.§-hoz fűzött részletes indokolás (2) bekezdése]

1495 MERKL (1935) i. m. 85.; FROELICH (1937) i. m. 148.; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

Azonban az 1920. évi I. tc. miniszteri indokolása is óvatosan fogalmaz, mert az államfő felelősségének kérdését nem vezeti át az államformára. Ahogy az előbb fogalmaztam, az államfői típus közötti határvonalnak tekinti, amelynek nincsen közvetlen kihatása az államformára. A magyar közjogi érvelés szerint, ha az államfői tisztségből néhány monarchikus elem hiányzik is, az még nem jelentheti azt, hogy ezzel az államforma is változik. Ez természetesen visszafelé is igaz, vagyis ahogy az ideiglenes államfő felelősségének bevezetése Magyarországot nem tette köztársasággá, úgy a felelősség hiánya sem tette Ausztriát monarchiává. Maga az államfői tisztség elnevezése (Szövetségi Elnök) is a republikánus államformára utalt. Így, a választásról és a megbízási időről nem rég tett megjegyzésekkel együtt, egyértelműen megállapíthatjuk: Ausztria annak ellenére, hogy alkotmánya az államformára vonatkozó megjelölést nem tartalmazott, *1934 után is egyértelműen köztársaság maradt.*

232.§ A kormányforma kérdése. Mint korábban láthattuk Ausztria kormányformája az 1920-as alkotmány alapján parlamentáris köztársaság volt,¹⁴⁹⁶ amelyet az 1929-es alkotmánynovella eltolt a fél-prezidenciális rendszer irányába.¹⁴⁹⁷ Az 1934-es alkotmányt vizsgálva azonban *Ausztria a republikánus kormányformák egyikébe sem volt besorolható.*

A parlamentáris és a fél-prezidenciális rendszer is feltételez ugyanis egy, az államfőtől elkülönülő, s a parlamentnek felelős kormányt. Ausztriában az állam- és kormányfői tisztséget ugyan az 1934-es alkotmány is szétválasztotta, de a kormánynak nem volt parlamentáris (politikai) felelőssége.¹⁴⁹⁸ [Ld. 273.§] Prezidenciális köztársasággá azért nem nyilváníthatjuk, mert ott a végrehajtó hatalom (közigazgatás) nem kerül megosztásra a kormány és az államfő között, hanem annak egy személyben az utóbbi a birtokosa. Ha tehát az állam- és kormányfői tisztséget szétválasztják, az prezidenciális rendszer sem lehet.

1496 MEZEY–SZENTE i. m. 404.

1497 A fél-prezidenciális jelleg az alkotmánynovella által megállapított hatásköri szabályokból ered. A második világháború utáni időszakban azonban a szövetségi elnökök mértéktartóan éltek, élnek jogosítványaikkal, így sokan – a kormányzati gyakorlat alapján – Ausztriát az 1929-es alkotmánynovella rendszerében is a parlamentáris köztársaságok közé sorolják. [SZENTE i. m. 330–331] Van viszont, aki a közvetlen elnökválasztást prezidenciális vonásnak tekinti [ZELLER (2007) i. m. 141.], ez megint a másik irányba mozdítja el a problémát.

1498 ADAMOVICH (1935) i. m. 129.

A besorolási probléma okát viszont könnyű megtalálni, ami *a demokratikus kormányzat hiánya volt*. A kormányforma három említett típusának ugyanis előfeltétele a demokratikus államberendezkedés. Az elnök a prezidenciális köztársaságban sem kizárólagos birtokosa az államhatalomnak. Az Egyesült Államokból kiindulva az elnöknek fontos szerepe van, de emellett nem mondhatjuk azt, hogy a lakosság által választott Kongresszus két kamarája súlytalan lenne. Az 1934-es osztrák alkotmány szerint azonban az elnök mellett egy súlytalan, a népképviselői elvet mellőző törvényhozás működött. Tagjait az elnök nevezte ki [ld. 241–243.§§], s ha akarta, a szükségrendeleti jog segítségével, még ezt a majorizált parlamentet is megkerülhette. [Ld. 299–301.§§]. Az államhatalom szinte kizárólagos birtokosává így az elnök és az általa kinevezett Szövetségi Kormány vált.

Ausztria kormányformáját ezek alapján *autokrata elnöki köztársaságként* határozhatjuk meg.¹⁴⁹⁹ Az alkotmány minisztertanácsi tárgyalása folyamán egyébként olyan javaslat is elhangzott, hogy a preambulumba a „hivatásrendi” megjelölés mellett az „autokrata” jelzőt is emeljék be.¹⁵⁰⁰

233.§ Ausztria új elnevezése (Osztrák Szövetségi Állam). A békeszerződés kapcsán már említettem, hogy Ausztriát a győztes hatalmak eltiltották a Német-Ausztria elnevezés használatától, ami miatt az Osztrák Köztársaság nevet vette fel.¹⁵⁰¹ [Ld. 32.§] Az 1934-es alkotmány azonban – mint az államforma kapcsán már érintettük [ld. 231.§] – ezt Osztrák Szövetségi Államra (Bundesstaat Österreich) változtatta.¹⁵⁰² Korábban már arról is szó volt, hogy Ausztria 1920-as alkotmánya szerint a szövetségi szerveződést követte [ld. 66.§], ezt azonban az állam elnevezésébe nem építette be. Az 1934-es alkotmány azonban már az állam elnevezésével egy államszerveződési modellre utalt. Deklarálta, hogy Ausztriát szövetségi formában szervezi újjá.¹⁵⁰³ Vajon a ténylegesen kiépített modell valóban követte a névből eredő jellegzetességeket?

1499 ADAMOVICH (1935) i. m. 37.

1500 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 7. kötet 9.

1501 ZÖLLNER i. m. 500.; FROELICH (1919/1920) i. m. 404.; KELSEN (1970) i. m. 146–147.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 267.; HOKE i. m. 466.

1502 B-VG 1934. 1. cikkely; VÜG. 1934. 4.§; ADAMOVICH (1935) i. m. 35.

1503 ADAMOVICH (1935) i. m. 38.

234.§ A szövetségi szerveződésre utaló rendelkezések. Egy államszerveződés szövetségi jellegére több jegy is utalhat. Az 1934-es alkotmány szerint Ausztriát tagállamok alkották, amelyekkel a központ megosztotta a törvényhozási és a közigazgatási jogosítványokat, s ezen utóbbin belül még egy további megosztás is volt a községek javára. A vertikális hatalommegosztás tehát túllépett az unitárius államokén, ahol a helyi önkormányzatok felállításával csak a közigazgatáson belül alakítanak ki vertikális hatalommegosztást.

Ezen túl a tagállamok – a Tagállamok Tanácsán [ld. 244.§] keresztül – a szövetségi törvényhozásra is befolyást nyertek, s az állampolgári kötelék sem csak a központi államhoz, hanem a tagállamokhoz is fűződött. Tehát megvolt a szövetségi államnak az a jellegzetessége, hogy polgárai két állami egység irányában is rendelkeznek állampolgári jogviszonnyal.¹⁵⁰⁴ A szövetségi államra utaló jellegzetesség volt még az is, hogy a tagállamok területének módosítására csak a beleegyezésükkel kerülhetett sor.¹⁵⁰⁵ Mindezekből úgy tűnne, hogy Ausztria 1934 után is megőrizte szövetségi államberendezkedését. Volt azonban ennek, a kormányforma kapcsán már említett [ld. 232.§] gyenge pontja: az autokrata kormányzati rendszer.

235.§ Az autokrata államrend hatása a szövetségi államberendezkedésre. A kormányforma tárgyalásánál – a szövetségi szervek működése kapcsán – már utaltam az 1934-es alkotmány autokrata jellegére. [Ld. 232.§] A hatalmi ágak megosztását ugyan deklarálta az alkotmány, de a szövetségi törvényhozás megalakításának, illetőleg a szövetségi törvényhozó és végrehajtó (közigazgatási) szervek hatáskörének megosztásával ezt kiüresítette. Az 1934-es alkotmány autokrata jellege tehát a horizontális hatalommegosztást csak a deklaráció szintjén tartalmazta, valójában nem érvényesítette. A szövetségi államberendezkedés vizsgálata tekintetében viszont az a kérdés, hogy *volt-e valódi vertikális hatalommegosztás?*

Később szó lesz róla, hogy az 1934-es alkotmány – 1920-as elődjéhez hasonlóan – az igazságszolgáltatást szövetségi hatáskörben tartotta¹⁵⁰⁶ [ld. 146., 276.§], de a törvényhozást és a közigazgatást megosztotta a tag-

1504 ADAMOVICH (1935) i. m. 38.

1505 ADAMOVICH (1935) i. m. 38.

1506 Az 1920-as alkotmányban: B-VG 1920. 82. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 243.; MEZEY—SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 143.; Az 1934-es alkotmányban: B-VG 1934. 98. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 158.

államokkal.¹⁵⁰⁷ [Ld. 71. cikkely] A kérdés viszont az, hogy a tagállam államhatalmi szervei, amelyek ezeket a jogosítványokat gyakorolták, a szövetségtől elkülönülve, autonóm módon működtek-e? Erre viszont a válasz egyértelmű nem. Látni fogjuk, hogy a tagállam országgyűlésének tagjait a tartományfőnök nevezete ki¹⁵⁰⁸, sőt annak tagjait *bármikor szabadon fel is menthette, s helyükre más személyeket nevezhetett ki.*¹⁵⁰⁹ [Ld. 284.§] Vagyis a Szövetségi Gyűléshez hasonlóan [ld. 246.§] majorizált törvényhozás volt. A tartományfőnököt pedig az érintett tagállam országgyűlésének három jelöltje közül a Szövetségi Elnök nevezte ki.¹⁵¹⁰ [Ld. 288.§] Függése azonban nem csak a kinevezése miatt állt fenn, hanem az elmozdíthatósága miatt is. *A tartományfőnököt ugyanis a Szövetségi Elnök – a Szövetségi Kancellár javaslatára – bármikor indoklás nélkül meneszthette hivatalából.*¹⁵¹¹ [Ld. 288.§] Ebből jól látható, hogy *a tagállamokban mind a törvényhozás, mind a közigazgatás a szövetségi szervek befolyása alatt működött.*

A horizontális hatalommegosztás héttérbe szorításának eszközei között azonban nemcsak a szövetségi törvényhozás majorizálását, hanem annak lehetőségét is említettük, hogy a végrehajtó hatalom (közigazgatás) szükségrendeletek kibocsátásával még ezt a súlytalan parlamentet is mellőzhette. [Ld. 299–301.§§] Ezért érdemes megvizsgálni, hogy a tagállamok országgyűléseinek majorizálásán túl voltak-e még más rendelkezések is a vertikális hatalommegosztás kiiktatására.

A szövetség és a tagállamok közötti hatalommegosztást itt is a szövetségi alkotmány rögzítette, vagyis tagállami hatáskörök elvonásához ezen alkotmány módosítására volt szükség. A Szövetségi Kormány kivételes rendeletekkel szinte korlátlanul eljárhatott a Szövetségi Gyűlés hatáskörében, az alkotmánytól való eltérés azonban kifejezetten tiltva volt.¹⁵¹² [Ld. 300.§] A Szövetségi Elnök kivételes rendeletei azonban – korlátozott

1507 Az 1920-as alkotmányban: B-VG 1920. 10–15. cikkely, BRAUNEDER (2001a) i. m. 218.; LEHNER i. m. 294.; Az 1934-es alkotmányban: B-VG 1934. 34–43. cikkely.

1508 VÜG 1934. 29.§ (1) bekezdés 1. pont; VOEGELIN i. m. 236–237.; ADAMOVICH (1935) i. m. 103.

1509 VÜG 1934 29.§ (1) bekezdés 3. pont; VOEGELIN i. m. 237.; ADAMOVICH (1935) i. m. 104.

1510 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; FROEHLICH (1937) i. m. 153.; VOEGELIN i. m. 199–200.

1511 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; VOEGELIN i. m. 200.

1512 B-VG 1934. 147. cikkely (2) bekezdés.

mértékben – az alkotmánytól is eltérhettek¹⁵¹³ [ld. 301.§], így ezzel az eszközzel – ha nem is korlátlan mértékben, de – tagállami hatáskörben is eljárhatott.

A rendszeren az igazán nagy rést azonban nem ez a két felhatalmazás ütötte, hanem a bevezetőben már említett, s a jogalkotás kapcsán részletesen is megtárgyalásra kerülő 1934. április 30-i felhatalmazási törvény.¹⁵¹⁴ [Ld. 299.§] Ennek, a még az 1920-as alkotmány alapján kibocsátott felhatalmazási törvénynek hatályát ugyanis az új alkotmány hatályba lépése után is fenntartották. A felhatalmazás szerint pedig a Szövetségi Kormány nem rendeleteket, hanem törvényeket bocsáthatott ki, amelyek az alkotmánytól is korlátozás nélkül eltérhettek.¹⁵¹⁵ A korlátlan szövetségi alkotmányozó hatalom pedig lehetővé tette, hogy a Szövetségi Kormány bármikor tagállami hatáskörben is eljárjon. Ebből világosan látható, hogy a hatalommegosztás korlátozásának a tagállami országgyűlés majorizálásán túli második eszköze, *a kivételes jogok alapján történő hatáskörelvonás*, nem csak a horizontális, hanem a vertikális hatalommegosztást is kiüresítette.

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy *az autokrata államrendben a vertikális hatalommegosztás ténylegesen nem valósulhatott meg*. Létrehoztak ugyan elkülönült tagállami szerveket, de ezeket nem hagyták autonóm módon működni. Márpedig a szövetségi államberendezkedésnek ez nélkülözhetetlen feltétele. Az 1920-as alkotmány kapcsán tipizáltuk a szövetségi szerveződéseket. Láthattuk, hogy a vertikális hatalommegosztás is önmagában még csak decentralizált egységállamot hoz létre. Egy állam akkor válik szövetségi állammá, ha ez a hatásköri megosztás csak a tagállamok konszenzusával változtatható meg. [Ld. 66.§] Ausztriában azonban az 1934-es alkotmány idején a szövetség a hatásköröket szabadon elvonhatta, annak megakadályozására a legminimálisabb jogosítvány sem állt a tagállamok rendelkezésére.

Emiatt *Ausztria az itt tárgyalt periódusban, annak ellenére, hogy ezt nevében is rögzítették, valójában nem volt szövetségi állam*. A hatásköröknek a szövetség által történő szabad elvonása ellenére azonban de-

1513 B-VG 1934. 148. cikkely (2) bekezdés.

1514 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.)

1515 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (2) bekezdés 1. mondat.

centralizált egységállam még lehetett volna, mint az 1918 előtti Osztrák Császárság. [Ld. 12.§] A tagállami szervek megalakításában biztosított szövetségi befolyás miatt [ld. 284.§, 288–289.§] azonban még az ezen típus által támasztott feltételeknek sem felelt meg. Sőt látni fogjuk, hogy az 1934-es alkotmány *a községeknek még az unitárius állam által is biztosított önkormányzatát sem tartotta fenn*. [Ld. 292.§] Az autokrata állam minden belső önkormányzatiságot megszüntetett, így a centralizációban még az unitárius államon is túllépett.

236.§ A hivatásrendiség kérdése. Az 1934-es alkotmány egyik meghatározó vonása volt hivatásrendi jellege. Ennek lényege, hogy *a társadalmat felekezeti, kulturális, foglalkozási jellegzetességek alapján csoportosítják, és ezek szervezetei vesznek részt a politikai hatalom gyakorlásában*. Rögtön hozzá kell azonban tennünk, hogy nem ez volt az első ilyen alkotmány. A hivatásrendiség elvének az alkotmányba történő beépítése – javaslat szintjén – már 1918 őszén felvetődött,¹⁵¹⁶ az 1929-es alkotmánynovellában pedig az alkotmány részévé is vált. Mint korábban megtárgyaltuk, a második kamarában a tagállamok küldöttjei mellett a hivatásrendek is helyet kaptak, s a kamara neve Szövetségi Tanácsról Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsára változott.¹⁵¹⁷ [Ld. 107.§] Bár a hivatásrendek tényleges belépéséhez szükséges alkotmányerejű törvény nem született meg, így tényleges képviselőjük nem valósult meg,¹⁵¹⁸ mégis előzményként vehető figyelembe.

De éppen az 1926-os magyar felsőházi törvényt is hozhatnánk példának. A szervezetek és intézmények által delegált 38 tag a hivatásrendi jellegét képviselte.¹⁵¹⁹ A törvény ezek létszámának felsorolása után megállapítja, hogy „egyéb élethivatásoknak törvényalkotta olyan szervezetei és intézményei, amelyeket külön törvény ezzel a joggal ezután felruház...”¹⁵²⁰

A hivatásrendiség kérdésében fontos elem XI. Pius pápa 1931-ben kibocsátott „Quadragesimo Anno” kezdetű enciklikája is. Az eddig felho-

1516 Ignaz Seipel, aki később a Szövetségi Kancellári tisztséget is betöltötte, már 1918 novemberében, az alkotmány előkészítésének kezdetén felvetette a hivatásrendiségnek az alkotmányba történő beépítését. [REICHOLD i. m. 378–379.]

1517 B-VG 1929. 34–35. cikkely; BRAUNEDER (2001a) i. m. 215.; LEHNER i. m. 305–306.; MEZEY–SZENTE i. m. 404.

1518 LEHNER i. m. 306.

1519 1926:XXII. tc. 19.§ (1) bekezdés.

1520 1926:XXII. tc. 19.§ (1) bekezdés utolsó mondat.

zott példák az enciklikát megelőző időszakból valók, amellyel azt próbáltam szemléltetni, hogy a hivatásrendi elemek már korábban is léteztek egyes alkotmányokban, nem az enciklika volt annak elindítója. A későbbi hivatásrendi alkotmányokra, különösen az 1934-es osztrák alkotmányra azonban jelentős hatása volt.

237.§ XI. Pius pápa „Quadragesimo Anno” kezdetű enciklikája és a hivatásrendiség. Az enciklikát XI. Pius, mint köztudott, XIII. Leó pápa „Rerum Novarum” kezdetű enciklikájának negyvenedik évfordulójára bocsátotta ki. Főbb témái megegyeztek a „Rerum Novarummal”, foglalkozott a tulajdonjoggal, a tőke és munka viszonyával, a proletárok helyzetével, az igazságos munkabérrel, tehát azokkal a kérdésekkel, amelyek már évtizedek óta a társadalom legfeszítőbb problémái közé tartoztak. Ennek kapcsán jut el arra a témánk szempontjából is fontos következtetésre, amely szerint *a társadalom szerveződésében új rendet kell kiépíteni.*

Már a „Rerum Novarum”-nak is egyik fő gondolata, hogy *a társadalomnak egy torz szerveződése az, amikor két egymással szembenálló osztályra bomlik, amelyek állandó harcban állnak egymással.*¹⁵²¹ XIII. Leó azonban ennek orvoslására még nem vázol fel egy új társadalmi rendet. Az osztályharc megszüntetésére a munkások részéről a méltányos szerveződéssel vállalt munkák tökéletes és hű elvégzését,¹⁵²² míg a munkaadók részéről a munkások személyiségének és méltóságának tiszteletét, és méltányos munkabér kifizetését kívánja meg.¹⁵²³ Ezekkel a problémákkal a „Quadragesimo Anno” is foglalkozik, például az igazságos munkabér megállapítását elődjénél lényegesen részletesebben meghatározza.¹⁵²⁴

A „Quadragesimo Anno” azonban az osztályharc megszüntetéséhez ezeket az eszközöket már kevésnek találja, *a megoldást a társadalom új-*

1521 „Alapvető hibát követnek el a társadalmi kérdés tárgyalásában azok is, akik a két társadalmi osztályt eleve egymás ellenségeinek tartják, mintha a természet a gazdagokat és a szegényeket arra teremtette volna, hogy állandó harcban egymást irtsák. Ez annyira ellenkezik a józan ésszel és az igazsággal, hogy éppen az ellenkezője az igaz. Ahogy ugyanis a testben a különféle tagok úgy illeszkednek egymáshoz, hogy ebből az egészből az összhangja keletkezik, amit joggal mondunk harmóniának, éppen így intézkedett a természet a társadalomról is, hogy a két osztály egyetértő kölcsönviszonyban álljon egymással, s megfelelő egyensúlyt tartva egészítse ki egymást...” *Rerum Novarum* 15.

1522 *Rerum Novarum* 16.

1523 *Rerum Novarum* 17.

1524 *Quadragesimo Anno* 63–80.

fajta szerveződésében látja. A „Rerum Novarum”-ra visszautalva megállapítja, hogy az „...egykor változatos formákkal harmonikusan tagolt, sokszínű társadalmi élet darabjaira hullott szét, csaknem teljesen elsorvadt, szinte csak az egyes ember és az állam maradt meg belőle...”¹⁵²⁵

Az osztályharcon való felülemelkedést ezen széthullott társadalmi elemek, vagyis a hivatásrendek újjáélesztésében látja.¹⁵²⁶ Az osztálytársadalomban a munkaerőpiacot egy csatatérhez hasonlítja, ahol a két csoport folyamatosan harcol egymással. Ennek feloldását pedig úgy tartja elérhetőnek, ha *az emberek nem a munkaerőpiacon betöltött szerepük, hanem társadalmi funkciójuk alapján tagozódnak.*¹⁵²⁷ Ezek pontos szerveződési típusait azonban nem lehet központilag meghatározni, az ugyanis az emberek joga, hogy ennek a legelőnyösebb formáit megválasszák. Ezzel összefüggésben még egy lényeges tartalmi elemre kell kitérnünk: XI. Pius az ember ezen szabad szerveződési jogát a „Rerum Novarum” államformára vonatkozó rendelkezéséből vezeti le. *Vagyis az államforma megválasztását ugyanúgy az emberek szabad belátására bizza, mint a társadalmi szerveződés konkrét formáit.*¹⁵²⁸

1525 *Quadragesimo Anno* 78.

1526 „Mind az államnak, mind a tisztességes polgárnak kötelessége elsősorban azt szem előtt tartani, arra törekedni, hogy az egymással szembe-állított „osztályok” harcán tülemelkedve feléledjen és kibontakozzék a hivatásrendek együttműködése.

Múlhatatlanul szükséges tehát, hogy a társadalompolitika megkezdje a hivatásrendek újjáteremtését. Hiszen ma is élő valóság a társadalom erőszakon alapuló, ennél fogva instabil, ingatag állapota, amely „osztályokon” épül fel; ezek az „osztályok” eltérő célokat követnek, ezért szemben állnak egymással, következképpen hajlanak az ellenségeskedésre, a harcra.” *Quadragesimo Anno* 81–82.

1527 „...a mai helyzet a munka bérbevétele, illetve adása az embereket mégis két pártra, vagyis inkább két hadseregbe vágja szét az úgynevezett munkaerőpiacon, és ez a két párt huzakodása magát a munkaerőpiacot teszi csatatérre, ahol az ellenséges sorokban ádáz küzdelem dül a két sereg között. Ezt a szörnyű csapást, amely az egész emberi társadalmat pusztulásba sodorja, a lehető legsürgősebben orvosolni kell – nincs senki, aki ezt be ne láthatná. De a gyógyulás csak akkor lesz teljes, ha az ellentét megszüntetésével együtt a társadalomszervezet egyes elemei helyesen felépített rendszerré állnak össze, vagyis hivatásrendekké, amelyekben az emberek nem a munkaerőpiacon betöltött szerepük szerint tagozódnak be, hanem a ténylegesen gyakorolt társadalmi funkciójuk különbözősége szerint...” *Quadragesimo Anno* 83.

1528 „Aligha kell külön hangsúlyozni, hogy amit XIII. Leó az államformáról mondott, jól alkalmazható – értelemszerű módon – a szakmai társulásokra, testületekre is. Konkrétan: az embereknek sérthetetlen joga, hogy megválasszák ezen

238.§ A „Quadragesimo Anno” és az államberendezkedés (államszervezet). XI. Pius enciklikájának értelmezésében témánk szempontjából nagyon fontos kérdés, hogy annak milyen kihatása van az államszervezetre. Vajon az enciklika a hivatásrendek szerveződését milyen formában képviseli el? Az előbb szoltunk az államforma megválasztásának szabadságáról.¹⁵²⁹ [Ld. 237.§] Ennek keretében értelmezhető-e úgy a „Quadragesimo Anno”, hogy XI. Pius az államszervezet átalakítására adott ajánlást?

1933 novemberében, tehát akkor, amikor a hivatásrendi alkotmány még az előkészítés stádiumában állt, Adolf Merkl, a kor jól ismert közjogász, érdekes tanulmányban elemezte a „Quadragesimo Anno” államjogi vonatkozásait.¹⁵³⁰ Hosszasan elemezte azokat a problémákat, amelyek XI. Pius enciklikájának az államszervezetre történő transzformálásából erednek. Ezek közül csak néhány fontosabb pontot emelnék ki, s némi egyszerűbb értelmezést fűznék hozzá. Az igazán érdekes ugyanis Merkl végkövetkeztetése lesz.

Az enciklikában nincs meghatározva az egyes hivatásrendek felállításának módja.¹⁵³¹ Igaz, hogy XI. Pius ezt az önszerveződésre bízta, de valamiféle állami elismerés mindenképpen szükséges, ha közhatalmi funkciót kapnak. Vajon az állam állapítja meg a keretszabályokat, amelyekben a hivatásrendek szerveződnek? Vagy netán önállóan szerveződnek, s az így létrejött szervezetekből emeli ki az állam a közhatalmi funkciókkal felruházottakat? Külön probléma a kényszertagság kérdése,¹⁵³² vagy a hivatásrendek működési köre.¹⁵³³ Vajon az egyes hivatásrendekbe mindenkinek be kell lépni, vagy ez önkéntesen történik. A kötelező belépés önmagában a szabad szerveződés elvét nem sérti, hiszen ha egyik létező szervezetet sem tartom megfelelőnek, alapíthatok olyat, amelyet jónak tartok.

Adolf Merkl végül definiálja a legfontosabb fogalmakat, egészen pontosan a „Ständesverfassung” és a „ständische Staatsverfassung” problémá-

szervezeteknek az általuk előnyösebbnek tartott formáját, amennyiben ez a forma megfelel a jogszerűség és a közjó érdekeinek.” *Quadragesimo Anno* 86.

1529 Uo.

1530 Maga a tanulmány csak 1934-ben jelent meg, de a szerző külön megjegyzi, hogy a kéziratot 1933. novemberében zárta le. [MERKL (1934) i. m. 208.] Ezzel utalt arra, hogy az alkotmány előkészítésének fázisában próbált véleményt alkotni róla.

1531 MERKL (1934) i. m. 212.

1532 MERKL (1934) i. m. 218–219.

1533 MERKL (1934) i. m. 233.

ját. Ennek kapcsán megállapítja, hogy a hivatásrendek alkotmánya nem egyenlő az állam hivatásrendi alkotmányával.¹⁵³⁴ A „*Quadragesimo Anno*” egyáltalán nem tartalmaz olyan ajánlást, amely az államszervezet teljes hivatásrendi átalakítását javasolná. Merkl szerint az államforma szabad megválasztása az államberendezkedés szabad megválasztásával azonos.¹⁵³⁵

Ez az utolsó mondat egy nagyon fontos és általam is teljes egészében elfogadott álláspontot határoz meg. Az államforma szabad megválasztása alatt nem azt az alkotmányjogi szempontból is szűk értelmezést kell követnünk, hogy monarchia, vagy köztársaság. Ez alatt az alkotmányos berendezkedés szabad megválasztását kell érteni. XI. Pius nem az állam, hanem a társadalom új rendjéről beszél. A hivatásrendek kialakítása sokféle alkotmányos berendezkedés között elképzelhető, azoknak nem kell szükségszerűen az államszervezetbe beépülniük. A hivatásrendek kialakításának alapvető célja a munkaadók és a munkavállalók közötti osztályharc megszüntetése. A munkaadó és a munkavállaló viszonya viszont nem közjogi jogviszony. A tőke és a munka megfelelő viszonyának meghatározását, vagy az igazságos munkabér kialakítását a hivatásrendek akkor is meg tudják valósítani, ha nem válnak az államszervezet részeivé.

Persze azt sem lehet állítani, hogy az enciklikával szemben áll az a megoldás, ha a hivatásrendek az államszervezet részévé válnak. Mivel az államberendezkedés megválasztása szabadon történik, ez is lehet a szabad választás egy verziója.

A „*Quadragesimo Anno*” alkotmányjogi tartalmáról összességében megállapíthatjuk, hogy az enciklika az állam feladatává nem saját reformját, hanem a társadalom szerveződésének megújítását, a munkaadók és a munkavállalók közötti „osztályharc” megszüntetését teszi. Az emberek egyenlő értéket jelentenek függetlenül attól, hogy milyen társadalmi csoporthoz tartoznak. Ebből következően bármilyen társadalmi szerveződés, amely az emberek egyes csoportjai között harcot indukál, rossz. A hivatásrendek kialakítása ennek feloldására szolgáló alternatíva. Az viszont az állam szabad belátásán múlik, hogy a hivatásrendeket az államszervezet részévé teszi-e.

239.§ A hivatásrendiség és az államszervezet kapcsolata az 1934-es alkotmányban. Az 1934-es osztrák alkotmányban a hivatásrendek az

1534 MERKL (1934) i. m. 238.

1535 Uo.

államszervezet, ha nem is kizárólagos, de mindenképpen meghatározó részévé váltak. *Látni fogjuk, hogy az állam vertikális szervezeti tagozódásában annak minden szintjén helyt kaptak.* A hivatásrendi elemek a községi¹⁵³⁶ [ld. 292.§], a tagállami¹⁵³⁷ [ld. 284.§] és a szövetségi [242–244.§§] szervezetekben is jelentős súllyal szerepeltek.

Legrészletesebben a szövetségi szerveket fogjuk tárgyalni, ahol a szövetségi törvényhozás négy egységénél (előkészítő szervénél) látni fogjuk, hogy kettő, a Szövetségi Kulturális Tanács¹⁵³⁸ [ld. 242.§] és a Szövetségi Gazdasági Tanács¹⁵³⁹ [ld. 243.§] teljes egészében hivatásrendi alapon szerveződött. A Tagállamok Tanácsában a tagállamokat tartományfőnökeik és a tagállami kormány egy általuk kinevezett tagja képviselte.¹⁵⁴⁰ A tartományfőnököt pedig a tagállam országgyűlésének jelölése alapján nevezte ki a Szövetségi Elnök.¹⁵⁴¹ [Ld. 288.§] A tagállamok országgyűlései viszont szintén hivatásrendi alapon szerveződtek¹⁵⁴² [ld. 284.§], így a Tagállamok Tanácsában is közvetetten érvényesült a hivatásrendi jelleg.

Az viszont egy másik kérdés, hogy az Ausztriában 1934-ben fennálló politikai helyzet mennyire tette lehetővé az államszervezet igazi átalakítását. Vajon a hivatásrendek valóban döntő befolyást kaptak az állam működtetésében, vagy csak egy külső borítás volt az autokrata államon? Erre a válasz egyértelműen megfogalmazható, 1934 és 1938 között Ausztriában kísérletet tettek a hivatásrendeknek az államszervezetbe történő beépítésére, amely elég jelentős részben meg is valósult. *Ezek tényleges hatalommal való felruházása azonban nem történt meg, az autokrata államrend a hivatásrendiséget ugyanúgy kiüresítette, mint azt korábban a szövetségi államberendezkedés kapcsán már láthattuk.* [Ld. 235.§] Minderről azonban részletesen az alkotmány értékelése kapcsán fogok szólni. [Ld. 316.§]

1536 B-VG 1934. 127. cikkely (1) bekezdés; VÜG 1934. 39.§

1537 B-VG 1934. 108. cikkely (2) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 94.

1538 B-VG 1934. 47. cikkely (1) bekezdés; PUTSCHEK i. m. 177.; FROELICH (1937) i. m. 107.

1539 B-VG 1934. 48. cikkely (1) bekezdés.

1540 B-VG 1934. 49. cikkely (1) bekezdés; VOEGELIN i. m. 232.; ADAMOVICH (1935) i. m. 94.; FROELICH (1937) i. m. 112.

1541 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 153.; VOEGELIN i. m. 199–200.

1542 B-VG 1934. 108. cikkely (2) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 94.

III. A szövetségi törvényhozás

240.§ A törvényhozás összetétele és szervezeti felépítése. Az 1934-es alkotmány ebben a témakörben hozta a legnagyobb változást. *Felszámolta a politikai pártok versengésével létrejövő népképviselői rendszert,*¹⁵⁴³ s mint korábban már említettem, a törvényhozást nagyrészt ún. hivatásrendi alapra helyezte.¹⁵⁴⁴ Az alkotmány a törvényhozás különböző tényezőit négy testületbe szervezte [Államtanács, Szövetségi Kulturális Tanács, Szövetségi Gazdasági Tanács, Tagállamok Tanácsa], amelyek *előkészítő szervként működtek.*¹⁵⁴⁵

A négy előkészítőszervnek a saját tagjai köréből delegált személyekből alakult meg *a törvényhozás döntéshozó szerve, a Szövetségi Gyűlés.*¹⁵⁴⁶ Néhány speciális feladatot, pedig *a kibővített Szövetségi Gyűlés* látott el, amelyet a négy előkészítő szerv összes tagjának együttes ülése alkotott.¹⁵⁴⁷

241.§ Az Államtanács (Staatsrat). Az Államtanács megalakulását az alkotmány pontosan szabályozta, *tagjait – a kancellár ellenjegyzése mellett – a Szövetségi Elnök nevezte ki.*¹⁵⁴⁸ Ezzel hasonlóság vonható a császárság idejének főrendi házával, ahol az államfői kinevezésnek szintén jelentős szerepe volt.¹⁵⁴⁹

Létszámára vonatkozóan az alkotmány egy keretszámot adott, miszerint negyven főnél nem lehetett kevesebb, de az ötvenet nem haladhatta meg.¹⁵⁵⁰ Ezen keretek között a Szövetségi Elnök döntötte el, hogy hány helyet tölt be. Az Államtanácsnak nem volt időben behatárolt megbízatási ideje.¹⁵⁵¹ Az alkotmány a tagok megbízatási idejét határozta meg, mégpe-

1543 MERKL (1935) i. m. 63.

1544 ADAMOVICH (1935) i. m. 88.

1545 B-VG 1934. 44. cikkely; FROELICH (1937) i. m. 101.; ADAMOVICH (1935) i. m. 88.

1546 B-VG 1934. 44. cikkely; FROELICH (1937) i. m. 101.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 239.

1547 B-VG 1934. 52. cikkely.

1548 B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 104–105., 152.; ADAMOVICH (1935) i. m. 89.; VOEGELIN i. m. 192.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 239.

1549 MERKL (1935) i. m. 88.

1550 B-VG 1934. 46. cikkely (5) bekezdés; VOEGELIN i. m. 232.; ADAMOVICH (1935) i. m. 89.; FROELICH (1937) i. m. 96.

1551 VOEGELIN i. m. 238.; ADAMOVICH (1935) i. m. 89.

dig tíz évben,¹⁵⁵² azonban az államfő ezeket nem volt köteles egyszerre kinevezni. Az Államtanácsot felosztatni sem lehetett.¹⁵⁵³

Az Államtanácsba kinevezhető személyekre vonatkozóan az alkotmány csak annyit írt elő, hogy „erős karakterű” polgároknak kell lenniük.¹⁵⁵⁴ *Objektív feltételeket azonban nem szabott*, így a Szövetségi Elnök – a Szövetségi Kancellár kontrolljogaitól eltekintve – szabadon választhatta ki jelöltjeit, s kinevezés a tíz év lejártá után szabadon megismételhető volt.

Az Államtanács tagjainak kinevezésénél ezek voltak az alkotmány által rögzített szabályok. Nem mellőzhető azonban annak megemlítése, hogy ebben a kérdéskörben az alkotmány és az annak hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvény között ellentmondás volt. Az alkotmány ugyanis tételesen kimondta, hogy az Államtanács tagjainak kinevezésekor a Szövetségi Kancellárnak nincs előterjesztési joga, csak ellenjegyzzi az elnöki kinevezéseket.¹⁵⁵⁵ Az átmeneti törvény azonban mégis beiktatta az előterjesztési jogot.¹⁵⁵⁶ Ez a „kisebb affér” is jó példa a jogforrási hierarchia felbomlására.¹⁵⁵⁷

Az Államtanács hatáskörét (feladatait) az összes előkészítő szervvel egységesen, külön pontban foglaljuk össze [ld. 245.§], valamint a törvényhozási eljárás kapcsán is érintjük.

242.§ A Szövetségi Kulturális Tanács (Bundeskulturrat). A Szövetségi Kulturális Tanács legalább harminc, legfeljebb negyven főből álló

1552 FROELICH (1937) i. m. 105.; VOEGELIN i. m. 232.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 239.

1553 Az alkotmány 55. cikkely (2) bekezdése szabályozta a Szövetségi Kulturális Tanács, illetőleg a Szövetségi Gazdasági Tanács felosztatásának szabályait. Az Államtanács felosztatásáról nem volt rendelkezés, ebből következik, hogy nem volt felosztható.

1554 B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés; BRAUNEDER (2001a) i. m. 239.

1555 B-VG 1934. 46. cikkely (2) bekezdés.

1556 VÜG 1934 21.§ (1) bekezdés 1. pont; FROELICH (1937) i. m. 106.; VOEGELIN i. m. 232.

1557 Az átmeneti törvény kibocsátására a már többször érintett 1934. április 30-i felhatalmazási törvény értelmében a Szövetségi Kormány volt jogosult [ld. 230.§], tartalmilag pedig az alkotmány végrehajtási törvénye volt. Az itt tárgyalt esetben viszont az átmeneti törvény az alkotmányban található rendelkezéssel ellentétes szabályt állapított meg. Jogforrásilag ugyan rendben volt, mert az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény alkotmányozó hatalmat adott a Szövetségi Kormány kezébe. [Ld. 228.§] Ha viszont az átmeneti végrehajtási szabályok szabadon eltérhetnek a végrehajtandó jogforrástól, adott esetben az alkotmánytól is, akkor az alkotmány elveszti speciális jogforrási jellegét.

testület volt, amelyben *a törvényesen elismert egyházak és vallási közösségek, valamint az oktatás, a tudomány és a művészet képviselői kaptak helyet*.¹⁵⁵⁸ Az alkotmány a testület tagjainak megbízására pontos szabályokat nem tartalmazott, azt egy későbbi végrehajtási törvényre bízta.¹⁵⁵⁹ Ezzel *nyitva hagyta azt a kérdést is, hogy a kulturális tanács tagjai választással vagy kinevezéssel nyerik megbízatásukat*. Az alkotmány szövege a tagok kiválasztásánál a „Berufung” szót használta, amely meghívást, behívást jelent.¹⁵⁶⁰ Ez inkább a kinevezésre utal.

Ugyanakkor nem olyan rég, a testület összetétele kapcsán említettük az alkotmánynak azt a rendelkezését, miszerint a kulturális tanács tagjai a felsorolt közösségek „képviselőiből” állt.¹⁵⁶¹ Bármilyen szervezetnek a képviselőit viszont választani szokták.¹⁵⁶² Nemsokára szó lesz még arról is, hogy a testületet fel lehetett oszlatni, ami szintén a választott szervek jellegzetessége. Végkövetkeztetésként azt állapíthatjuk meg, hogy a tagok kiválasztásánál a kinevezés, vagy választás kérdését az alkotmány *nyitva hagyta*, azt a végrehajtási törvénynek kellett megállapítania. Az alkotmány hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvény – bár csak ideiglenes állapotként megjelölve – a választási elvet mellőzte. *A Szövetségi Kulturális Tanács tagjait – a Szövetségi Kancellár előterjesztése és ellenjegyzése mellett – a Szövetségi Elnök nevezte ki*, s ugyanezen eljárással bármikor fel is menthette őket.¹⁵⁶³ Az alkotmány rövid, négy évig tartó hatálya alatt ezt az átmeneti szabályt végleges rendelkezés nem váltotta fel.

Az alkotmány szerint a Szövetségi Kulturális Tanácsnak hat évre szóló megbízatási ideje volt,¹⁵⁶⁴ amelynek lejártá előtt a Szövetségi Elnök fel is oszlathatta.¹⁵⁶⁵ Ezen utóbbi esetben 100 napos határidő volt a testület újjaalakítására.¹⁵⁶⁶ Ha a testület feloszlásra került, a Szövetségi Gyűlésbe

1558 B-VG 1934. 47. cikkely (1) bekezdés; PUTSCHEK i. m. 177.; FROELICH (1937) i. m. 107.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 239.

1559 ADAMOVICH (1935) i. m. 91.

1560 B-VG 1934. 47. cikkely (4) bekezdés.

1561 B-VG 1934. 47. cikkely (1) bekezdés.

1562 PUTSCHEK i. m. 178.; MERKL (1935) i. m. 66.

1563 VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont; FROELICH (1937) i. m. 152.; ADAMOVICH (1935) i. m. 91.; VOEGELIN i. m. 192.

1564 B-VG 1934. 55. cikkely (1) bekezdés.

1565 B-VG 1934. 55. cikkely (2) bekezdés; VOEGELIN i. m. 238.; FROELICH (1937) i. m. 107., 152.

1566 B-VG 1934. 55. cikkely (2) bekezdés; VOEGELIN i. m. 238.; FROELICH (1937)

delegált tagok elvesztették mandátumukat, vagyis a testület újjáalakulásaig a Szövetségi Gyűlés létszáma alacsonyabb volt.

A felosztatás lehetősége arra enged következtetni, hogy a tanács tagjai az érintett csoportok delegálásával nyerik megbízatásukat, hiszen ebben az esetben van értelme felosztatni. A felosztatás azt jelenti, hogy az összes tag mandátuma egyszerre megszűnik, s a testületet újjá kell alakítani. Abban az esetben, ha az államfő a tanács bármely tagját, bármikor szabadon felmentheti, és helyére mást nevezhet ki, a felosztatás lehetőségének már nincs különösebb jelentősége. Ez is egy újabb példa az alkotmány és a hatálybaléptetését kimondó átmeneti törvény közötti disszonanciára.

A kinevezhetőség (választhatóság) feltételeként az alkotmány egyedül a 26. életév¹⁵⁶⁷ betöltését jelölte meg.¹⁵⁶⁸ Egy ezt szabályozó törvény elvileg még egyéb feltételeket is megszabhatott volna, de ilyenre nem került sor.¹⁵⁶⁹ Egy külön törvény viszont pontosan meghatározta, hogy mely csoportokból pontosan hány tagot kell kineveznie a Szövetségi Elnöknek.¹⁵⁷⁰ Ebben az összetételében Szövetségi Kulturális Tanács az alkotmányban felső határként meghatározott 40 főből állt.

A Szövetségi Kulturális Tanács hatáskörét (feladatait) az összes előkészítő szervvel egységesen, külön pontban foglaljuk össze [ld. 245.§], valamint a törvényhozási eljárás kapcsán is érintjük.

243.§ A Szövetségi Gazdasági Tanács (Bundeswirtschaftsrat). A Szövetségi Gazdasági Tanács *a különböző foglalkozási ágak legalább 70 legfeljebb 80 képviselőjéből állt.*¹⁵⁷¹ A testület tagjainak megbízására az alkot-

i. m. 107.

1567 Az 1920-as alkotmánnyal összehasonlítva ez a passzív választójoggal párhuzamos szabály, amely ott a 24. életév betöltéséhez volt kötve. [ld. 82.§] Az alkotmány március végi szövegváltozatában még itt is ez az életkori határ szerepelt [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 235. 46.cikkely (1) bekezdés], de később azt 26-ra emelték.

1568 B-VG 1934. 47. cikkely (1) bekezdés.

1569 FROELICH (1937) i. m. 107.; ADAMOVICH (1935) i. m. 91.

1570 A Szövetségi Kulturális Tanács összetétele az alábbi volt: a) római katolikus egyház: 8 képviselő; b) evangélikus egyház: 1 képviselő; c) izraelita vallási közösség: 1 képviselő; oktatás, nevelés és népművelés: 22 képviselő; tudomány és művészet: 4-4 képviselő. [Bundesgesetz vom 9. Oktober 1934 über die Bestimmungen der Zahl der nach dem Verfassungsübergangsgesetz 1934 in den Bundeskulturrat und Bundeswirtschaftsrat zu berufenden Vertreter. *BGBI* 1934.II/284. 1.§ A [FROELICH (1937) i. m. 108–109.; VOEGELIN i. m. 231–232.]

1571 B-VG 1934. 48. cikkely (1) bekezdés; BRAUNEDER (2001a) i. m. 239.

mány itt sem tartalmazott pontos rendelkezést, vagyis itt sem jelölte meg, hogy választás, vagy kinevezés alapján nyerik mandátumukat. Ugyanakkor a kulturális tanácsnál szereplő „meghívás”, „behívás” helyett [ld. 242.§] a tagok kiválasztására az „Entsendung” (kiküldés, delegálás) szót használta.¹⁵⁷² Ez grammatikai értelmezés szerint inkább a választásra utalt.¹⁵⁷³ Az alkotmány hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvény azonban – szintén csak ideiglenes szabályként megjelölve – *itt is a kinevezést vezette be*.¹⁵⁷⁴ A Szövetségi Gazdasági Tanács tagjait – a Szövetségi Kancellár előterjesztése és ellenjegyzése mellett – a Szövetségi Elnök nevezte ki, s ugyanezen eljárással bármely tagnak meg is szüntethette megbízatását.¹⁵⁷⁵ Ez az átmeneti szabály itt is az alkotmány 1938-as megszüntéig megmaradt.

A gazdasági tanács hat éves megbízatási ideje azonos volt a kulturális tanácséval, s feloszlására és újjáalakítására is azonos szabályok vonatkoztak.¹⁵⁷⁶ [Ld. 242.§] Ha feloszlásra került – a kulturális tanácsnál megbeszéltekhez hasonlóan – a Szövetségi Gyűlésbe delegált tagok itt is elvesztették mandátumukat, vagyis a testület újjáalakulásig a döntés hozó szerv létszáma alacsonyabb volt.

A kinevezhetőség (választhatóság) feltételeként a 26. életév betöltése volt meghatározva, amelyhez külön törvény nem állapított meg egyéb feltételeket.¹⁵⁷⁷ Azt azonban itt is pontosították, hogy az egyes foglalkozási ágak köréből pontosan hány személyt kell kineveznie a Szövetségi Elnöknek.¹⁵⁷⁸ Ebben az összetételében Szövetségi Gazdasági Tanács is az alkot-

1572 B-VG 1934. 48. cikkely (2) bekezdés; VOEGELIN i. m. 231.

1573 ADAMOVICH (1935) i. m. 92–93.

1574 VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont; FROEHLICH (1937) i. m. 152.

1575 VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont; ADAMOVICH (1935) i. m. 93.; VOEGELIN i. m. 192.

1576 B-VG 1934. 55. cikkely (1)-(2) bekezdés; VOEGELIN i. m. 238.; FROEHLICH (1937) i. m. 110.

1577 FROEHLICH (1937) i. m. 108.

1578 A Szövetségi Gazdasági Tanács összetétele az alábbi volt: a) mező- és erdőgazdaság 22 képviselő; b) ipar és bányászat: 15 képviselő; c) kis- és kézműipar 12 képviselő; d) kereskedelem és közlekedés 9 képviselő; e) pénz- hitel- és biztosítási ügyek: 4 képviselő; f) szabadfoglalkozásúak: 4 képviselő; g) közzszolgálat: 7 képviselő. [Bundesgesetz vom 9. Oktober 1934 über die Bestimmungen der Zahl der nach dem Verfassungsübergangsgesetz 1934 in den Bundeskulturrat und Bundeswirtschaftsrat zu berufenden Vertreter. *BGBI* 1934.II/284. 1.§ B.] Ezen a számon 1935-ben annyit módosítottak, hogy a mező- és erdőgazdaság képviselőinek számát 25-ről 29-re, pénz- hitel- és biztosítási ügyek képviselőit, illetőleg a szabadfoglalkozásúak képviselőit egyaránt 4-ről 5-re emelték. A

mányban felső határként rá vonatkozóan meghatározott 80 főből állt.

A Szövetségi Gazdasági Tanács hatáskörét (feladatait) szintén az összes előkészítő szervvel egységesen, külön pontban foglaljuk össze [ld. 245.§], valamint a törvényhozási eljárás kapcsán is érintjük.

244.§ A Tagállamok Tanácsa (Länderrat). A Tagállamok Tanácsa mint neve is mutatja, a tagállamok képviselőtét biztosította a szövetségi törvényhozásban.¹⁵⁷⁹ Megbízottaikat azonban nem szabadon választották ki, hanem *minden tagállamból a tartományfőnök és a pénzügyekkel megbízott tartományi tanácsos jelenhetett meg.*¹⁵⁸⁰ Bécsben nem volt tartományfőnök, ennek feladatait a polgármester látta el, az itt tárgyalt tanácsban is ő képviselte a fővárost.

A Tagállamok Tanácsának – az Államtanácshoz hasonlóan – nem volt határozott időre szóló megbízatása,¹⁵⁸¹ hiszen a tartományfőnökök, és a pénzügyi tanácsosok személyében az egyes tagállamokban eltérő időpontokban állhatott elő változás.

A Tagállamok Tanácsa a szövetségi szerveződés „nyomait” jelentette az 1934-es alkotmányban.¹⁵⁸² Korábban azonban már érintettem, hogy bár az alkotmány konzekvensen alkalmazta a „szövetségi” jelzőt, ez az államalakult igazából nem volt szövetségi szerveződésű. [Ld. 235.§] A tagállamok államszervezete kapcsán a későbbiekben szó lesz arról is, hogy a központi kormányzatnak a tartományfőnök kiválasztására is meghatározó befolyása volt, de különösen növelte függőségét, hogy a Szövetségi Kancellár javaslatára *a Szövetségi Elnök bármikor meneszthette hivatalából.* A tartományi tanácsosokat pedig a tartományfőnök nevezte ki és mentette fel.¹⁵⁸³ [Ld. 288.§] Ugyanakkor *a tagállam országgyűlése irányában az 1920-as alkotmányhoz képest számottevően korlátozták felelősségüket.* [Ld. 289.§] A szövetségi közigazgatással szemben megerősített, a tagállami országgyűlés irányába viszont elgyengített függel-

többi foglalkozási ág képviselője változatlan maradt. [BGBl 1935/95., FROELICH (1937) i. m. 109–110.]

1579 FROELICH (1937) i. m. 104.; VOEGELIN i. m. 232.

1580 B-VG 1934. 49. cikkely (1) bekezdés; VOEGELIN i. m. 232.; ADAMOVICH (1935) i. m. 94.; FROELICH (1937) i. m. 112.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 239.

1581 ADAMOVICH (1935) i. m. 94.

1582 ADAMOVICH (1935) i. m. 95.

1583 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 153.; VOEGELIN i. m. 199–200.

mi viszonyból egyértelműen következik, hogy a Tagállamok Tanácsában megjelenő személyek *nem képviseltek önálló tagállami érdeket*.

A Tagállamok Tanácsa – az 1920-as alkotmánnyal párhuzamba állítva – a Szövetségi Tanáccsal mutatott hasonlóságot. Eltérés volt viszont abban, hogy a tagállamok mérete a képviseltre nem volt kihatással.¹⁵⁸⁴ Míg az 1920-as alkotmányban a tagállamok lakosságszáma befolyásolta a képviselet mértékét [ld. 174.§], itt láthattuk, minden tagállamot két-két tag képviselt.

Ez szoros összefüggésben áll, azzal a nemrég említett problémával, hogy milyen célból hozzák létre a testületet. Az 1920-as alkotmány ezt azért tette, hogy a tagállamoknak bizonyos befolyást biztosítson a szövetségi törvényhozásban. Ebben a konstrukcióban rögtön felvetődik, hogy a tagállamok, lakosságszámuktól függően, eltérő szavazati jogot kapjanak. Ezen túl azonban a tagállamoknak a szövetségi törvényhozásban való képvisellete jogalkotás-technikai szempontból is fontos lehet. A szövetségi törvények gyakran érinthetik a tagállamokat, célszerű, ha a véleményüket a törvényhozásban elmondhatják. Az 1934-es alkotmányban ez a testület csak ezt a célt szolgálta, ezért nem volt jelentősége, hogy melyik tagállamot hány tag képviseli.

A testület hatáskörét (feladatait) itt is az összes előkészítő szervvel együttesen, külön pontban foglaljuk össze [ld. 245.§], valamint a törvényhozási eljárás kapcsán is érintjük.

245.§ A négy előkészítő szerv feladatai (hatásköre). Az Államtanács, a Szövetségi Kulturális Tanács, a Szövetségi Gazdasági Tanács, valamint a Tagállamok Tanácsa a törvényhozási eljárás folyamán *szakvéleményeket készítet*.¹⁵⁸⁵ Mint később látni fogjuk, a törvényhozó hatalmat gyakorló Szövetségi Gyűlés működését a Szövetségi Kormány számottevően befolyásolhatta. Törvényjavaslatot csak a kormány nyújthatott be, amelyhez a Szövetségi Gyűlésben még módosító indítványt sem lehetett fűzni.¹⁵⁸⁶ [Ld. 296.§] Normális parlamenti működés esetén azonban a törvényhozás tagjai a törvényjavaslathoz módosító indítványokat kapcsolhatnak. Itt az előkészítő szervek funkciója az volt, hogy a kormány törvényjavaslatairól

1584 MERKL (1935) i. m. 70.; FROELICH (1937) i. m. 112–113.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 239.

1585 B-VG 1934. 45. cikkely; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.

1586 B-VG 1934. 62. cikkely (3)-(4) bekezdés; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.; PUTSCHEK i. m. 172.

*véleményt formálhassanak, de csak olyan formában, amelynek nem volt kötő ereje.*¹⁵⁸⁷ Az előkészítő szervek általi megtárgyalás után a kormány visszavonta a törvényjavaslatot, majd a Szövetségi Gyűlésben újra előterjesztette. A tanácsadó szervek véleményét, ha akarta figyelembe vette, ha nem akarta, akkor nem. Működésük tehát arra szolgált, hogy formálisan lehessen véleményt alkotni a törvényjavaslatról, de ezzel a Szövetségi Kormányra komoly nyomást ne tudjanak gyakorolni. Mindezeket a kérdéseket a törvényhozási eljárás kapcsán még részletesebben érinteni fogjuk [ld. 295–296.§§], hiszen a törvényhozás folyamata nem más, mint az itt felvázolt szervezetnek a működése.

A hatáskörök kapcsán meg kell még említeni, hogy a Tagállamok Tanácsa az előző bekezdésben tárgyalt tanácsadói vélemények kialakításán túl rendelkezett még egy speciális hatáskörrel. A szövetség és a tagállamok viszonya kapcsán már érintettük, hogy a két egység között lehetőség volt a kompetenciák kölcsönös átruházására. A Szövetségi Gyűlés szövetségi kompetenciákat ruházhatott a tagállamokra, a Tagállamok Tanácsa pedig tagállami kompetenciákat a szövetségre. Ez a feladat – kivételesen – nem tanácsadó, hanem ügydöntő hatáskör volt.

246.§ A Szövetségi Gyűlés (Bundestag). *A Szövetségi Gyűlés tagjait – saját körükből – a törvényhozás előkészítő szervei delegálták.* Az Államtanács 20, a Szövetségi Kulturális Tanács 10, a Szövetségi Gazdasági Tanács pedig újfent 20 tagot küldhetett oda.¹⁵⁸⁸ A Tagállamok Tanácsa nem delegált, hanem hivatalból a kilenc tartományfőnök, pontosabban fogalmazva a nyolc tartományfőnök és Bécs polgármestere jelenhetett meg a Szövetségi Gyűlés ülésein. A kulturális, illetőleg a gazdasági tanácsnak a Szövetségi Gyűlésbe beválasztott tagoknál is meg kellett tartani azt a belső arányt, amely az egyes felekezetekre, közművelődési egységekre, illetőleg a foglalkozási ágakra a delegáló testületben vonatkozott.¹⁵⁸⁹ [Ld. 242–243.§§]

A Szövetségi Gyűlés a törvényhozási eljárásban a döntéshozó szerv volt, jogköreit azonban a Szövetségi Kormány javára erősen korlátozták. Erről azonban részletesen a jogalkotás körében fogok szólni. [Ld. 295.§]

A Szövetségi Gyűlés további hatásköre volt, hogy a Szövetségi Bíróság előtt ő emelhetett vádat a jogsértést elkövető szövetségi miniszterekkel

1587 PUTSCHKÉ I. M. 170.; ADAMOVICH (1935) I. M. 177.; BRAUNEDER (2001a) I. M. 240.

1588 B-VG 1934. 50. cikkely (1) bekezdés; PUTSCHKÉ I. M. 182.; FROELICH (1937) I. M. 114.; VOEGELIN I. M. 233.; BRAUNEDER (2001a) I. M. 240.

1589 ADAMOVICH (1935) I. M. 95–96.

szemben¹⁵⁹⁰ [ld. 273.§], ezen túl kezdeményezhette a Szövetségi Elnök, illetőleg a Szövetségi Kormány által kibocsátott kivételes rendeletek hatályon kívül helyezését¹⁵⁹¹ [ld. 303.§], valamint közreműködött a Számvévőszék elnökének esetleges elmozdításában és megtárgyalta a Számvévőszék által készített jelentéseket. A Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozott még a javaslatétel a Szövetségi Elnökkel szembeni hatósági eljárás lefolytatására.¹⁵⁹² Ezen utóbbi esetben a döntéshozatal a kibővített Szövetségi Gyűlés kompetenciája volt.¹⁵⁹³ [Ld. 271.§]

Egy konkrét kérdéskör esetében azonban a hatáskör hiányát is ki kell emelni. *A Szövetségi Gyűlés nem gyakorolhatott politikai kontrollt a Szövetségi Kormány felett.* Az 1934-es alkotmány nemhogy a bizalmatlansági indítvány, de még a miniszterekhez intézett kérdés, vagy interpelláció fogalmát sem ismerte.¹⁵⁹⁴ Erről bővebben a Szövetségi Kormány felelősségi rendszere kapcsán fogok szólni. [Ld. 273.§]

247.§ A kibővített Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung). Az előző pontban láthattuk, hogy a Szövetségi Gyűlést a törvényhozás előkészítő szerveinek korlátozott számú delegáltja alkotta. Emellett azonban létezett a törvényhozásnak egy olyan testülete is, amelyet *az előkészítő szervek összes tagjának együttes ülése alkotott*, ez volt a kibővített Szövetségi Gyűlés¹⁵⁹⁵

Ennek hatásköre két részre volt bontható: a Szövetségi Elnökkel kapcsolatos és a hadüzenetre vonatkozó jogok. Mint a későbbiekben részletebben is megtárgyaljuk, a Szövetségi Elnököt a községek polgármestereiből álló testület választotta. A választás azonban nem volt teljesen a

1590 B-VG 1934. 88. cikkely (1)-(2) bekezdés, 173. cikkely (2) bekezdés a. pont; FROEHLICH (1937) i. m. 163.; ADAMOVICH (1935) i. m. 129.

1591 B-VG 1934. 60. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 180.

1592 Ez nem azonos a Szövetségi Elnök felelősségre vonásával. Említés szintjén már szó volt róla, s később részletesen is kifejtésre kerül [ld. 271.§], hogy az államfő jogilag felelőtlen volt, vagyis hivatalos eljárásában hozott döntéséért nem volt felelősségre vonható. Itt a hatósági eljárás kezdeményezése a hivatali ügyeken kívül eső cselekményekre vonatkozott. Ha például bűncselekményt követett el, azért felelősségre vonható volt, ahhoz kellett az itt említett engedély, hogy az eljárást lefolytassák vele szemben.

1593 ADAMOVICH (1935) i. m. 96–97.

1594 ADAMOVICH (1935) i. m. 97., 129.

1595 B-VG 1934. 52. cikkely; MERKL (1935) i. m. 71.; ADAMOVICH (1935) i. m. 97.; WALTER i. m. (1972b) 292.

hatáskörükbe utalva, a jelöltállítás joga ugyanis a kibővített Szövetségi Gyűlést illette.¹⁵⁹⁶ [Ld. 257.§] A testület hatáskörébe tartozott tehát az államfői tisztre történő jelölés, majd a megválasztott Szövetségi Elnök előtte tette le a hivatali esküt.¹⁵⁹⁷ Emellett a Szövetségi Elnökkel szembeni bármilyen hatósági eljáráshoz is a kibővített Szövetségi Gyűlés jóváhagyása kellett.¹⁵⁹⁸ [Ld. 271.§] A Szövetségi Elnökkel kapcsolatos jogokon kívül, mint nemrégem említettem, a kibővített Szövetségi Gyűlés volt jogosult más államoknak hadat üzenni.¹⁵⁹⁹

A kibővített Szövetségi Gyűlés feladatai is mutatják, hogy nem volt egy gyakran ülésező testület. A Szövetségi Elnök választására elvileg hétévenként került sor,¹⁶⁰⁰ de mint később látni fogjuk, ezen alkotmány alapján a gyakorlatban nem is választottak államfőt. [Ld. 257.§] Az eskü letétele a választással függ össze, az államfő elleni hatósági eljárás indítása és a hadüzenet pedig eseti jellegű és az előzőeknél is ritkábban előforduló esemény. Így a kibővített Szövetségi Gyűlésnek nem volt önálló ügyrendje sem, az a Szövetségi Gyűlésre vonatkozó szabályok szerint működött.¹⁶⁰¹ Saját elnöke sem volt, üléseit a Szövetségi Gyűlés elnöke vezette.¹⁶⁰²

A kibővített Szövetségi Gyűlés üléseit a Szövetségi Elnök hívta össze.¹⁶⁰³ Ez alól nyilvánvalóan kivétel volt, amikor az államfő elleni hatósági eljárás engedélyezéséről kellett dönteni. Ebben az esetben az ülést a Szövetségi Kancellár hívta össze.¹⁶⁰⁴ Ilyen hatósági eljárás megindításáról azonban csak a Szövetségi Gyűlés kezdeményezésére lehetett dönteni. Így ebben az esetben a tárgyaló testület összehívása lényegében egy automatizmust jelentett. Megszületett a Szövetségi Gyűlés javaslata, amelyre a kancellár köteles volt összehívni a kibővített Szövetségi Gyűlést.

1596 B-VG 1934. 73. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 118.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 241.; MERKL (1935) i. m. 83.; WALTER i. m. (1972b) 292.; LEHNER i. m. 326.

1597 B-VG 1934. 75. cikkely; ADAMOVICH (1935) i. m. 119.

1598 B-VG 1934. 76. cikkely (1)-(2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.; MERKL (1935) i. m. 85.

1599 B-VG 1934. 52. cikkely; ADAMOVICH (1935) i. m. 97.; WALTER i. m. (1972b) 292.; LEHNER i. m. 326.

1600 B-VG 1934. 73. cikkely (5) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 119.; MERKL (1935) i. m. 84.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 241.

1601 B-VG 1934. 53. cikkely (2) bekezdés.

1602 B-VG 1934. 53. cikkely (1) bekezdés.

1603 B-VG 1934. 53. cikkely (1) bekezdés.

1604 B-VG 1934. 76. cikkely (2) bekezdés.

248.§ A törvényhozó szervek szervezete és működése. A négy előkészítő szerv vezető tisztviselői nem azonos módon nyerték megbízásukat. Az Államtanács elnökét és két helyettesét – a testület tagjai közül, a Szövetségi Kancellár előterjesztése és ellenjegyzése mellett – *a Szövetségi Elnök nevezte ki.*¹⁶⁰⁵ A Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács – saját tagjai közül – *maga választotta meg elnökét és alelnökeit, de hivatalba lépésükhöz* – kancellári előterjesztés és ellenjegyzés mellett – *itt is kellett a Szövetségi Elnök megerősítése.*¹⁶⁰⁶ A Tagállamok Tanácsában a tagállamok nem választás, vagy kinevezés, hanem egy *rotációs rendszer* érvényesült. A tagállamok nevének ábécé szerinti sorrendjében az adott tagállam tartományfőnöke látta el az elnöki tisztséget.¹⁶⁰⁷

A Szövetségi Gyűlésnek nem volt önálló elnöke. Ezt a tisztséget az Államtanács mindenkori elnöke töltötte be, első alelnöke a Szövetségi Gazdasági Tanács elnöke, másodalelnöke a Szövetségi Kulturális Tanács elnöke, harmad alelnöke pedig a Tagállamok Tanácsa által delegált kilenc tag egyike volt.¹⁶⁰⁸

A kibővített Szövetségi Gyűlés kapcsán már említettem, hogy üléseit a Szövetségi Gyűlés elnöke vezette. Így itt már kettős áttétel érvényesült, hiszen az előbb láthattuk, hogy a Szövetségi Gyűlésnek sem volt önálló elnöke.

A négy előkészítő szerv és a Szövetségi Gyűlés tagjai sorából *bizottságokat hozott létre*. Ezek feladata hasonló volt az 1920-as alkotmány kapcsán megtárgyalt parlamenti bizottságokkal [ld. 92.§], *megalakításukban azonban a törvényhozó szervek jogai korlátozottak voltak*. A bizottságok tagozódását és tagjainak számát ugyanis az érintett törvényhozó testület elnöke és alelnökei határozták meg, s a tagokra is ők tettek javaslatot. Az illetékes törvényhozó testület ezen javaslatok alapján választotta meg a bizottságokat.¹⁶⁰⁹ Láthattuk, hogy az egyes testületek elnökeiket sem szabadon választották, így az ő befolyásuknak az erősítése, a testületi jogok csökkentését jelentette.

1605 B-VG 1934. 56. cikkely (1) bekezdés; VOEGELIN i. m. 241.; FROEHLICH (1937) i. m. 106.

1606 B-VG 1934. 56. cikkely (1)-(2) bekezdés; FROEHLICH (1937) i. m. 108., 110.

1607 B-VG 1934. 56. cikkely (3) bekezdés; VOEGELIN i. m. 241.; FROEHLICH (1937) i. m. 113.

1608 FROEHLICH (1937) i. m. 116.

1609 ADAMOVICH (1935) i. m. 98.

A törvényhozó szervek határozataikat – főszabályként – tagjaik legalább egyharmadának jelenlétében *a leadott szavazatok abszolút többségével hozták*.¹⁶¹⁰ Speciális határozathozatali eljárással a Szövetségi Gyűlésben, illetőleg a Tagállamok Tanácsában találkozhatunk. A Szövetségi Gyűlésben *az alkotmány módosítása esetén a tagok legalább felének kellett jelen lennie, s a leadott szavazatok kétharmadának kellett az előterjesztést támogatnia*.¹⁶¹¹ Emellett a Tagállamok Tanácsa – mint arról korábban is szó volt [ld. 245.§] – rendelkezett egy ügydöntő hatáskörrel is, a tagállami kompetenciáknak a szövetségre történő átruházásával. Tagállamok Tanácsa ilyen tartalmú határozatot tagjai legalább felének jelenlétében *a leadott szavazatok kétharmadával hozhatott*.¹⁶¹² Ez megegyezett a Szövetségi Gyűlés alkotmánymódosításra vonatkozó eljárásával.

Ha a határozatképességi szabályokat összevetjük a Szövetségi Gyűlés Ügyrendje (Házszabály) által meghatározott szigorú jelenléti kötelezettséggel [ld. 249.§], akkor láthatjuk, hogy igen ritka esetben fordulhatott elő, hogy a törvényhozó szerv határozatképtelen volt.

A törvényhozó testületek üléseit elnökeik hívták össze. A működés szempontjából még lényeges – de nem meglepő – szabály volt, hogy a Szövetségi Kormány kérésére haladéktalanul össze kellett hívni bármely testületet, *saját tagjaik azonban nem kezdeményezhették az ülésezést*.¹⁶¹³ A XX. századi parlamenteket már megillette az önálló működés joga, itt azonban a Szövetségi Kormány döntötte el, hogy a törvényhozó testület mikor ülésezhet és mikor nem.

1610 B-VG 1934. 60. cikkely (1) bekezdés.

1611 B-VG 1934 60. cikkely (1)-(2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 99.

1612 B-VG 1934 41. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 99.; Érdekesnek találhatnánk, hogy a szövetség egyszerű törvénnyel ruházhatott át hatáskört a tagállamokra, a Tagállamok Tanácsa viszont tagállami hatásköröket csak az alkotmánymódosításra megállapított szabályok szerint ruházhatott át a szövetségre. Lényeges azonban, hogy a Tagállamok Tanácsában meghozott döntés azon tagállamoktól is elvonhatott hatáskört, amelyek ellene szavaztak. A szövetség viszont egy államhatalmi egység volt, ha hatáskört ruházott át, az mások érdekeit nem sértette. Ellentétben azonban ez nem így volt, a Tagállamok Tanácsának döntése több államhatalmi egységre közösen vonatkozott, így érthető az ezek közötti szélesebb konszenzus előírása.

1613 VOGELIN i. m. 241.

249.§ A törvényhozó szervek működésének néhány jellegzetessége.

A törvényhozó testület *üléseinek nyilvánosságára vonatkozó elvek sem érvényesültek maradéktalanul*. A Szövetségi Gyűlésre és a kibővített Szövetségi Gyűlésre a megszokott szabályok vonatkoztak, miszerint az ülések főszabályként nyilvánosak, s egyedi esetekben lehetett zárt ülést elrendelni.¹⁶¹⁴ *Az előkészítő szervek [ld. 240.§] üléseiről azonban a nyilvánosság teljes egészében ki volt zárva.*¹⁶¹⁵ Ez az egész rendszer azért volt érdekes, mert a törvényhozási eljárásban az érdemibb dolgok az előkészítő szervek ülésein történtek, itt lehetett ugyanis a Szövetségi Kormány részére javaslatokat tenni a törvénytervezetek egyes részleteire vonatkozóan. A Szövetségi Gyűlésben módosító indítványt nem lehetett előterjeszteni, döntésük annyiból állt, hogy a kormány törvénytervezetére vagy igent, vagy nemet mondtak. [Ld. 296.§] Az előkészítő szervek javaslatainak azonban alkotmányjogi kötőereje nem volt, a nyilvánosság kizárásával pedig az esetleges politikai nyomás is csökkenthető volt.

Az Ügyrend (Házzsabály) *a törvényhozás tagjainak az üléseken történő megjelenésére igen szigorú szabályokat határozott meg*. Az ülés kezdetén és végén mindenkinek személyesen alá kellett írnia a jelenléti ívet, de emellett az elnök az ülés ideje alatt is bármikor elrendelhetette a jelenlévők nevének rögzítését.¹⁶¹⁶

A törvényhozás tagjainak javadalmazása a ma megszokottakhoz képest elég takarékos volt. Állandó illetményt csak a Szövetségi Gyűlés elnöke és alelnökei kaptak, a törvényhozó szervek többi tagja a tényleges ülésnapok után napidíjban részesült.¹⁶¹⁷ Amint az előbb említettem, az

1614 B-VG 1934 59. cikkely (1) bekezdés.

1615 B-VG 1934 59. cikkely (2) bekezdés; PUTSCHEK i. m. 186.

1616 Bundesgesetz vom 24. November 1934 über die Geschäftsordnung der Organe der Bundesgesetzgebung. (Geschäftsordnungsgesetz) *BGBI* 1934 II./365. 44.§ (2)-(3) bekezdés.

1617 B-VG 1934 58. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 102–103.; A törvényhozás tagjainak napidíja 20 schilling volt. Ha lakóhelyük nem Bécsben volt, akkor minden olyan hónapra, amikor az érintett testület ülésezett, 150 schilling lakbértámogatást kaptak. A Szövetségi Gyűlés Elnöke havi 1200 schilling, alelnöke havi 600 schilling illetményben részesült, s ha lakhelyük Bécsen kívül volt, akkor még havi 300, illetőleg 150 schilling lakbértámogatást kaptak. [Bundesgesetz vom 24. November 1934 über die Entschädigung der Mitglieder der Organe der Bundesgesetzgebung und der Bundesversammlung. *BGBI* 1934 II/366. 1.§ (1) bekezdés; 5.§; 7.§; 8.§ (2) bekezdés] Összehasonlításként – az akkor hatályos, 1929-ben megállapított – bértábla szerint egy bírósági fogalmazó havi 232 schilling illetményben részesült. A bírák alapilletménye

Ügyrend (Házszabály) szerint ezt az ülésnap után járó napidíjat is meg lehetett vonni, ha valaki az előbb említett igen szigorú jelenléti ellenőrzések valamelyikén fennakadt.¹⁶¹⁸ Ugyanígy a napidíj megvonásával járt az is, ha valaki egy szavazáson nem vett részt.¹⁶¹⁹

250.§ A szövetségi törvényhozás tagjainak jogállásáról általában. Ezeket a kérdéseket már az 1920-as alkotmány kapcsán is vizsgáltuk. Akkor azt állapítottuk meg, hogy a parlamentáris keretek között megszokott elvek Ausztriában töretlenül érvényesültek. [Ld. 76–80.§§] Az 1934-es alkotmányban azonban ez nem egészen így volt. *A törvényhozás tagjainak jogállása több korábban megszokott garanciális elemet nélkülözött.* Ezek a hézagok is azt támasztják alá, hogy az 1934-es osztrák alkotmány törvényhozó szerve csak részben felelt meg a korabeli parlamentek irányába támasztható feltételeknek.

251.§ A szabad mandátum. Az alkotmány deklarálta, hogy a törvényhozás tagjait utasításokkal nem lehet megkötni.¹⁶²⁰ A szabad mandátumnak – mint már korábban is megbeszéltük [ld. 77.§] – ez az egyik lényeges

– szolgálati évtől függően – 292 és 767 schilling között mozgott. Ehhez különböző beosztási pótlékok járhattak, amely az adott beosztás szintjétől és az abban eltöltött időtől függően havi 30 és 650 schilling között változott. A legmagasabb beosztási pótlékokat – az abban a beosztásban eltöltött szolgálati időtől függetlenül – a Legfelsőbb Bíróság és a Közigazgatási Bíróság tanácsvezető bírói (817 schilling/hó), az ítélőtáblák elnökei, illetőleg a Legfelsőbb Bíróság és a Közigazgatási Bíróság alelnökei (1033 schilling/hó), és végül a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a Közigazgatási Bíróság elnöke (1300 schilling/hó) kapták. A felsőoktatásban egy rendes egyetemi tanár illetménye – a szolgálati évek függvényében – havi 730 és 1474, egy rendkívüli egyetemi tanáré havi 538 és 1008, egy rendes főiskolai asszisztensé 351 és 638, egy rendkívüli főiskolai asszisztensé pedig 265 és 358 schilling között mozgott. [Bundesgesetz vom 20. Dezember 1929, durch das die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. Juli 1924, BGBl Nr. 245, in der Fassung der Verordnung vom 4. Mai 1928, BGBl Nr. 105 (Gehaltsgesetz 1927), und einige andere die Bezüge der Bundesangestellten des Dienststandes und der Pensionspartaiien des Bundes regelnde gesetzliche Bestimmungen abgeändert und ergänzt werden (3. Gehaltsgesetznovelle). BGBl. 1929/436]

1618 Bundesgesetz vom 24. November 1934 über die Geschäftsordnung der Organe der Bundesgesetzgebung. (Geschäftsordnungsgesetz) BGBl 1934 II./365. 45.§

1619 Bundesgesetz vom 24. November 1934 über die Geschäftsordnung der Organe der Bundesgesetzgebung. (Geschäftsordnungsgesetz) BGBl 1934 II./365. 55.§ (2) bekezdés.

1620 B-VG 1934. 70. cikkely.

tartalmi eleme. A közvetlen befolyás mellett azonban a közvetettet is ki kell zárni, vagyis azt, hogy a képviselőt szavazatáért bármilyen retorzió érhesse. *Ennek egyik leglényegesebb garanciája, hogy a mandátuma nem vonható vissza*, amelynek viszont az 1934-es alkotmány – legalábbis a hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvénnyel megállapított ideiglenes rendelkezésekkel együtt – *nem felelt meg*. A törvényhozás előkészítő szerveinek vizsgálatakor láthattuk, hogy az átmeneti törvény a Szövetségi Kulturális Tanács [ld. 242.§] és a Szövetségi Gazdasági Tanács [ld. 243.§] esetében lehetővé tette a Szövetségi Elnök számára a tagok szabad felmentését és helyükre új kinevezését.¹⁶²¹ Ez a lehetőség mindenképpen sértette a szabad mandátum elvét, vagy finomabban úgy is fogalmazhatunk, hogy az 1934-es alkotmány csak részben biztosította a törvényhozás tagjainak szabad mandátumát.¹⁶²² Az sem mellékes, hogy a Tagállamok Tanácsában megjelenő tartományfőnököket a Szövetségi Kormány bármikor szabadon elmozdíthatta¹⁶²³ [ld. 288.§], amiből az a végső konklúzió, hogy a szabad mandátumnak *a visszahívhatóság tilalmára vonatkozó eleme egyedül az Államtanács tagjainál érvényesült*. A leadott szavazatért azonban nem csak elmozdítással, hanem különböző színlelt hatósági intézkedésekkel is lehet retorziót gyakorolni. Már az 1920-as alkotmánynál is érintettük, hogy a szabad mandátummal összefüggő elem a törvényhozás tagjainak mentelmi joga. [Ld. 77.§] Ennek esetleges hiánya – áttételesen – szintén korlátozza a szabad mandátumot. A mentelmi jog kérdését a következő pontban tekintjük át [ld. 252.§], s azzal kapcsolatban még visszatérünk a szabad mandátum problémájára.

252.§ A mentelmi jog hiánya. A mentelmi jog lényegesebb elemeit az 1920-as alkotmány kapcsán megbeszéltük.¹⁶²⁴ Azt két lényeges részre bontottuk, a hivatalos eljárásával összefüggő és a hivatalos tevékenységén kívül elkövetett cselekményeire. [Ld. 78.§] Az 1934-es alkotmány azonban ennek egyik elemét sem ismerte.¹⁶²⁵ Sem a hivatalos, sem az ezen kívüli cselekményeiért *a bűnüldöző hatóságoknak nem kellett az eljárás lefolytatásához semmilyen előzetes engedélyt beszerezniük*.

1621 VÜG 1934 21.§ (1) bekezdés 2. pont; ADAMOVICH (1935) i. m. 91., 93.;

1622 ADAMOVICH (1935) i. m. 101.

1623 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; VOEGELIN i. m. 200.

1624 WALTER i. m. (1972a) i. m. 265–268.; ADAMOVICH (1927) i. m. 167–170.

1625 ADAMOVICH (1935) i. m. 101.; LEHNER i. m. 327.

A mentelmi jog hiánya a törvényhozás sérthetetlenségének súlyos korlátozását jelentette. A szabad mandátum kapcsán a visszahívhatóságra¹⁶²⁶ vonatkozóan már megállapítottuk, hogy ezzel a törvényhozás tagjai döntéseikben befolyásolhatóak [ld. 251.§], a mentelmi jog hiánya pedig ezt csak fokozta.

253.§ Az összeférhetetlenség. Az összeférhetetlenség problémáját már az 1920-as alkotmány kapcsán is érintenünk kellett.¹⁶²⁷ [Ld. 79.§] Megbeszéljük, hogy az összeférhetetlenség a hatalmi ágak megosztásából eredhet, illetőleg gazdasági okok miatt vezethetik be. A mentelmi jog a képviselőket a színlelt eljárásokkal okozott joghátránytól védi, a gazdasági összeférhetetlenség pedig azt zárja ki, hogy jogosulatlan előnyökkel befolyásolják őket. Ezen túl vannak olyan összeférhetetlenségi szabályok is, amelyek a hatalmi ágak megosztását ugyan nem sértik, de bizonyos tisztségek párhuzamos betöltése az államhatalom normális működését elnehezítheti.

Az 1920-as alkotmány kapcsán is megemlítettük, hogy ezen utóbbinak mintapéldája, amikor a két kamarás parlamenttel bíró államok alkotmánya megtiltja, hogy valaki egyidejűleg mindkét kamarásban tevékenykedjen.¹⁶²⁸ Ez a hatalmi ágak megosztását nem sértené, de mégsem engedik meg, s tegyük hozzá jogosan. Az 1934-es alkotmány szintén tartalmazott ehhez hasonló rendelkezést. *A négy előkészítő szervben mindenki csak egynek lehetett tagja.*¹⁶²⁹ Az előkészítő szervek és a döntéshozó szerv (Szövetségi Gyűlés) tagsága között nem volt összeférhetetlenség, hiszen amint korábban már megtárgyaltuk [ld. 246.§], azt az előkészítő szerveknek saját tagjai közül kellett delegálni.¹⁶³⁰ Itt szükségszerű átfedés volt a testületek között.

A hatalmi ágak megosztásából keletkező összeférhetetlenségnél a megszokott szabályok közé sorolható, hogy a Szövetségi Elnök nem lehetett a törvényhozás tagja,¹⁶³¹ s ugyanez vonatkozott a Számvevőszék

1626 VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont; FROELICH (1937) i. m. 152.; ADAMOVICH (1935) i. m. 91., 93.;

1627 WALTER i. m. (1972a) i. m. 268–271.; ADAMOVICH (1927) i. m. 170–171.

1628 B-VG 1920. 59. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

1629 B-VG 1934 72. cikkely (1) bekezdés.

1630 B-VG 1934. 50. cikkely (1) bekezdés; PUTSCHEK i. m. 182.; FROELICH (1937) i. m. 114.; VOEGELIN i. m. 233.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.

1631 B-VG 1934 74. cikkely (1) cikkely.

elnökére is.¹⁶³² Mindezzel az 1920-as alkotmány kapcsán is találkozunk.¹⁶³³ [Ld. 79.§]

Szintén az 1920-as alkotmánynál érintettük, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalomban párhuzamosan nem lehet tisztséget viselni. A legtöbb állam alkotmánya azonban a kormány tagjaival kapcsolatban kompromisszumot tesz, s a parlamenti képviselőséggel nem állapít meg összeférhetetlenséget. Szövetségi szinten ezt az 1920-as alkotmány sem tette meg, persze a tagállami alkotmányok saját államhatalmi szerveikre állapíthattak meg ilyen szabályokat. Láthattuk, hogy Salzburg¹⁶³⁴ és Karintia¹⁶³⁵ saját kormányának tagjaira állapított meg ilyen jellegű összeférhetetlenségi szabályokat. [Ld. 79.§] Az 1934-es alkotmány viszont elődjénél szigorúbb szabályokat tartalmazott, amely részben a tagállamokra is kiterjedt. Nem zárta ki, hogy a kormány tagjai (a szövetségi és a tagállami kormányokat egyaránt beleértve) a szövetségi törvényhozó szervek valamelyikének is tagjai legyenek, de *a kormánytagságuk alatt a törvényhozásbeli jogosítványaik szüneteltek*.¹⁶³⁶ Vagyis párhuzamosan a két funkció ellátását nem engedte meg.

*Az 1920-as alkotmányban a közszolgálatban álló személyekre is elég megengedő összeférhetlenségi szabályok vonatkoztak. A köztisztviselők és a bírák lehettek parlamenti képviselők, s mindez kifejezetten vonatkozott a fegyveres erők tagjaira is.*¹⁶³⁷ Az alkotmánynovellák később az Alkotmánybíróságnál,¹⁶³⁸ a Közigazgatási Bíróságnál¹⁶³⁹ és a Legfelsőbb Bíróságnál¹⁶⁴⁰ állapítottak meg összeférhetlenségi szabályokat. [Ld. 79.§] Az 1934-es alkotmány ehhez szinte teljesen igazodott. Az igazságszolgáltatásról szóló fejezetben a bírákra generálisan nem mondott ki

1632 B-VG 1934 150. cikkely (3) bekezdés.

1633 B-VG 1920. 61. cikkely; B-VG 1920. 122. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

1634 ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

1635 L-VG Kt 1924. 34.§ (1) bekezdés; L-VG Kt 1930. 33. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

1636 ADAMOVICH (1935) i. m. 102.

1637 B-VG 1920. 59. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

1638 B-VG 1929. 147. cikkely (4)-(5) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 161.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 712.

1639 B-VG 1929. 134. cikkely (4)-(5) bekezdés.

1640 B-VG 1920. 92. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 161.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 269.

összeférhetetlenséget, hanem csak a rendes bírósági szervezet csúcsán álló Legfelsőbb Bíróság¹⁶⁴¹ és Szövetségi Bíróság tagjaira.¹⁶⁴² A Szövetségi Bíróság ugyanis összevonva látta el a két közjogi bíróság feladatait.¹⁶⁴³ [Ld. 278.§] Így viszont *az alsóbb fokú bíróságoknál működő bírák kinevezhetőek voltak a törvényhozás valamely testületébe is.*

Az 1934-es alkotmány *a fegyveres erők és a rendfenntartó szervek kötelékébe tartozó személyekkel is szigorúbb volt*, azok csak az Államtanács tagjai lehettek,¹⁶⁴⁴ míg amint nem rég említetem, az 1920-as alkotmány semmilyen korlátozást nem tartalmazott.¹⁶⁴⁵

Gazdasági összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokkal az 1934-es alkotmányban nem találkozunk, amely nem is mondható véletlennek. A szabad mandátum korlátozása és mentelmi jog hiánya ugyanis eleve csökkentette a törvényhozás tagjainak immunitását. Így a kormánynak eleve lehetett befolyása a törvényhozás tagjaira, nem „kényszerült” arra, hogy jól fizető állami megbízásokkal próbálja a képviselők kegyeit megszerezni.

IV. A szövetségi közigazgatás szervezete és működése

254.§ A közigazgatás szervezeti felépítése. A közigazgatás szervezeti felépítésében az 1920-as alkotmányhoz képest nem történt jelentős változás, azt a szövetség és a tagállamok között továbbra is megosztották. A központi végrehajtó (közigazgatási) hatalmat a Szövetségi Elnök és a Szövetségi Kormány,¹⁶⁴⁶ a tagállami végrehajtó hatalmat pedig a tagállami kormány (a tartományfőnök és a tanácsosok), valamint nekik alárendelt körzetfőnökök gyakorolták.¹⁶⁴⁷ [Ld. 288., 292. §§]

A hatáskörök tekintetében azonban már találunk változást, a tagállami autonómia jelentős korlátozása ugyanis a közigazgatás terén is megjelent. *A tartományfőnöknek a szövetségi közigazgatástól való függősége lényeg-*

1641 B-VG 1934. 107. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 102.

1642 B-VG 1934 177. cikkely (4) cikkely; ADAMOVICH (1935) i. m. 102.

1643 B-VG 1934. 132. cikkely.

1644 B-VG 1934 72. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 102.

1645 B-VG 1920. 59. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 170.

1646 B-VG 1934. Ötödik Főrész, Első Fejezet.

1647 B-VG 1934. Hetedik Főrész.

gesen erősebb volt, mint 1920 és 1934 között. Erről a problémáról részletesebben a tagállamok jogállása kapcsán fogok szólni. [Ld. 288.§] Jelen fejezetben a szövetségi közigazgatás szerveit tekintjük át.

255.§ A szövetségi közigazgatás szervei tehát a Szövetségi Elnök és a Szövetségi Kormány, illetőleg ezen utóbbinak tagjai, a Szövetségi Kancellár és a szövetségi miniszterek maradtak.¹⁶⁴⁸ Abban sem történt változás, hogy *a szövetségi közigazgatás általános gyakorlója a kormány* (a miniszterek),¹⁶⁴⁹ ami annyit jelentett, hogy az elnök hatáskörébe csak azon feladatok tartoztak, amit az alkotmány, illetőleg a törvények tételesen oda soroltak.¹⁶⁵⁰ Ez a kormány tekintetében lényegében egy negatív hatásköri megállapítást jelentett, vagyis minden végrehajtási jogosítvány, ami tételesen nincs az elnökhöz sorolva, a Szövetségi Kormány (a szövetségi miniszterek) hatáskörébe tartozott. Vagyis az 1920-as alkotmány kapcsán megbeszélt „maradék elv” modellje¹⁶⁵¹ itt is érvényesült. [Ld. 111.§]

A kormány működési modelljét (kollegiális, szaktárcák önállósága stb.) később fogjuk részletesebben érinteni. [Ld. 272.§]

Ez a rendszer a szövetségi közigazgatásban elvileg a kormánynak biztosított fontosabb szerepet, de a később tárgyalandó, a kormányalakításra és a miniszteri felelősségre vonatkozó szabályok *a Szövetségi Elnök mögöttes befolyását növelték.* [Ld. 273.§] *A közigazgatás legfelsőbb szerve igazából a Szövetségi Elnök volt.*¹⁶⁵²

256.§ A Szövetségi Elnök választására felmerült alternatívák. Az alkotmány szövegtervezetinek elkészítése során *az államfő választására nem volt letisztult koncepció*, ezért a tételes szabályozás áttekintése előtt érdemes felidézni milyen alternatívák merültek fel. Ez azért lényeges, mert *a Szövetségi Elnök volt az autokrata kormányzás kulcsfigurája.* Ő nevezte ki a tényleges felelősséggel csak neki tartozó Szövetségi Kormányt [ld. 273.§], de a törvényhozás tagjait is.¹⁶⁵³ [Ld. 241–244. §§] Az

1648 B-VG 1934. Ötödik Főrész, Első Fejezet.

1649 B-VG 1934. 81. cikkely (1) bekezdés.

1650 ADAMOVICH (1935) i. m. 118., 125.

1651 SÁRI (2007a) i. m. 425.

1652 ADAMOVICH (1935) i. m. 118.

1653 Államtanács tagjainak kinevezése: B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés. Szövetségi Kulturális Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés

autokrata kormányzás csak úgy volt fenntartható, ha a Szövetségi Elnök választása megfelelően „kezelhető”. A minisztertanácsi üléseken öt, egymástól több esetben lényegesen különböző alternatíva is felvetődött.

A Szövetségi Elnök választásának kérdése már az alkotmány első – március 12-i – tárgyalása folyamán napirendre került. Két alternatíva került szóba: *a lakosság általi* közvetlen, illetőleg a községek élén álló polgármesterek általi választás.¹⁶⁵⁴ Az első élesebb vita aztán a Szövetségi Kormány (minisztertanács) 1934. március 28-i ülésén alakult ki, ahol több kormánytag a közvetlen választás mellett érvelt,¹⁶⁵⁵ Engelbert Dollfuss viszont *a polgármesterek általi választás* mellett állt ki.¹⁶⁵⁶ Tartott ugyanis attól, hogy egy népszavazás ellenőrizhetetlen folyamatokat indíthat el.¹⁶⁵⁷ Kompromisszumként viszont *egy harmadik, a kibővített Szövetségi Gyűlés általi választást rögzítették a tervezetben.*¹⁶⁵⁸

A probléma kiforratlanságát mutatja azonban, hogy a március második felében, az említett vita folyamán készült szövegváltozatban még belső ellentmondás is felfedezhető. A kibővített Szövetségi Gyűlésről [ld. 247.§] szóló rész a testület hatáskörébe sorolja az államfő választását,¹⁶⁵⁹

2. pont. Szövetségi Gazdasági Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Tagállamok Tanácsának (tartományfőnökök) kinevezése: B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés.

1654 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 126.

1655 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 173.

1656 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 173–174.

1657 Dollfuss, miután javaslata ellenére több kormánytag ragaszkodott a lakosság általi választáshoz, érdekes érvet hozott fel ellene. A kialakult helyzetben ugyanis ez lehetőséget nyújtana arra, hogy a szociáldemokraták, vagy a náciik megszerezzék az elnöki tisztséget, ami álláspontja szerint nem lenne kívánatos. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 174.] Ezután alakult ki azon álláspont, hogy utalják azt a kibővített Szövetségi Gyűlés hatáskörébe.

1658 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 174.

1659 A pontos szöveg szerint: „Az Államtanács, a Szövetségi Kulturális Tanács, a Szövetségi Gazdasági Tanács, valamint a Tagállamok Tanácsa, mint kibővített Szövetségi Gyűlés, a Szövetségi Elnök megválasztása és felesketése [...] céljából a Szövetségi Gyűlés székhelyén együttes nyilvános ülésre gyűlik össze.” [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 236. (az alkotmánytervezet szövegének 51. cikkelye)] A választás céljára történő összeülést nem értelmezhetjük másként, mint, hogy a Szövetségi Elnököt a kibővített Szövetségi Gyűlés választja. Az alkotmány végleges szövegében ugyanis ez a rész már úgy szerepel, hogy a kibővített Szövetségi Gyűlés a jelöltállítás céljából ül össze [B-VG 1934 52. cikkely], ami világosan elkülönül az előző rendelkezéstől.

a Szövetségi Elnökről szóló résznél viszont az őt választó testületként a Szövetségi Gyűlés [ld. 246.§] volt megjelölve.¹⁶⁶⁰

Április közepére ezt a hibát kiküszöbölték, mert a Szövetségi Elnökről szóló fejezethez is a kibővített Szövetségi Gyűlést iktatták be.¹⁶⁶¹ Az alkotmány egyes részeihez azonban egy tervezeten belül is készítettek szövegvariánsokat, amely a Szövetségi Elnök választása kapcsán is megtörtént. Ennél az április közepén tárgyalt szövegváltozatnál fellelhető egy „D” melléklet is, amelyben már a községek polgármestereiből álló testület van megjelölve az államfőt választó szervként.¹⁶⁶²

Ez annak tudható be, hogy a kérdéskör az április 14-i kormányülésen ismételten napirendre került, s a kancellár élesen felszólalt a kibővített Szövetségi Gyűlés általi választás ellen.¹⁶⁶³ Aztán hosszas vita és sok felvetett verzió után¹⁶⁶⁴ végül a kancellár álláspontja, a polgármesterek általi választás került előtérbe.¹⁶⁶⁵

A fentebb említetteken túl az államfő választási szabályaira még két másik verzió is felmerült. Felvetődött, hogy a Szövetségi Elnököt az Államtanács [ld. 241.§] válassza,¹⁶⁶⁶ illetőleg az is, hogy az Államtanács által állított három jelölt közül a lakosság. Ezen utóbbit azonban nem számítom külön elképzelésnek, mert a közvetlen elnökválasztás már meg volt említve, itt csak a jelölés szabályaiban volt eltérés. Emellett volt olyan javaslat is, hogy azt egy külön választási kollégium hatáskörébe utalják.¹⁶⁶⁷ Magának a választási kollégiumnak az összetételét azonban nem részletezték.

1660 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 241. [70. cikkely (1) bekezdése]

1661 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 503. [72. cikkely (1) bekezdése]

1662 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 528. [72. cikkely (1) bekezdése]

1663 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 436.

1664 Felvetődött, hogy a polgármesterek hovatarozására sincs abszolút garancia, tehát ez sem zárja ki azt a „veszélyt”, hogy a szociáldemokraták, vagy a nácik megszerzik az elnöki tisztséget. Ugyanakkor a lakosság általi választás sem jelenthet problémát, ha a jelöltállítás a törvényhozás valamely szervére bízák. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 436–437.] Persze a kancellárnak a polgármesterek általi választásra vonatkozó javaslatára, már a március 28-i kormányülésen felvetődött, hogy akkor a polgármesteri tisztségek betöltésére vonatkozó szabályokat is alaposan át kell gondolni, [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 173.] s erről az április 14-i ülésen szó is volt.

1665 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 455.

1666 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 241. [a 72. cikkely (1) bekezdéséhez kapcsolt lábjegyzet]

1667 Uo.

257.§ A Szövetségi Elnök választásának az alkotmányba beiktatott szabályai. Az alaptörvénybe végül a kancellár által támogatott változat került be, így az 1934-es alkotmány az államfő választási rendjében alapvető változásokat hozott. Mint láthattuk, ez 1920 után a kibővített Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozott [ld. 113.§], az 1929-es alkotmánynovella pedig a lakosság általi közvetlen elnökválasztást vezetett be. [Ld. 114.§]

1934 után *a kibővített Szövetségi Gyűlés hatáskörébe a jelöltállítás tartozott*, amelynek keretében kötelezően három jelöltet kellett állítani. Mellette *a települések (községek) polgármestereiből egy választási testületet alakítottak*, amely – az említett három jelölt közül – megválasztotta a Szövetségi Elnököt.¹⁶⁶⁸

A választást egy fordulóban ejtették meg. A Szövetségi Elnök tisztét az a személy nyerte el, aki a választási testületben a legtöbb szavazatot megszerezte,¹⁶⁶⁹ ami elvileg relatív többség is lehetett.

Az új alkotmány a törvényhozó szervek összetételét is megváltoztatta, így a jelöltállító kibővített Szövetségi Gyűlés sem volt azonos az 1920-as alkotmányban ugyanezen név alatt szereplő testülettel. [Ld. 108.§, 247.§] Még érdekesebb probléma azonban a polgármesterek választása [ld. 293.§], amely kérdés a Szövetségi Elnök választása körüli vitákban is többször felmerült. *A helyi önkormányzatok önállósága ugyanis korlátozott volt, amely különösen érződött a polgármesteri tisztségek betöltésén.* Ugyan a községek képviselőtestülete választotta őket, de hivatalba lépésük a körzetfőnök jóváhagyásához volt kötve,¹⁶⁷⁰ ezen utóbbiak pedig csak a Szövetségi Kancellár jóváhagyásával nyerhették el hivatalukat.¹⁶⁷¹ Ráadásul ezek a jóváhagyások bármikor szabadon visszavonhatók voltak, így a körzetfőnökökön keresztül a kancellár a már beiktatott polgármestereket is bármikor elmozdíthatta.¹⁶⁷² [Ld. 293.§]

Végezetül meg kell említeni, hogy az alkotmány négy éves fennállta alatt ezen előírások alapján *nem került sor elnökválasztásra*. Az államfő választásának szabályait az 1929-es alkotmánynovella is megváltoztatta, de a folyamatos átmeneti szabályokkal az 1928-ban megválasztott Wilhelm Miklas elnököt hivatalban tartották, anélkül, hogy kiírták vol-

1668 B-VG 1934. 73. cikkely (1) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 146.; ADAMOVICH (1935) i. m. 118.; VOEGELIN i. m. 204.

1669 B-VG 1934. 73. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 119.

1670 B-VG 1934. 130. cikkely (1)-(2) bekezdés.

1671 B-VG 115. cikkely (6) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 142.

1672 B-VG 115. cikkely (6) bekezdés; 130. cikkely (2) bekezdés.

na a lakosság általi közvetlen elnökválasztást.¹⁶⁷³ [Ld. 114.§] Az 1934-es alkotmány hatálybalépése után szintén átmeneti szabályokat állapítottak meg,¹⁶⁷⁴ amelynek lejártáig a regnáló Szövetségi Elnök újabb választás nélkül hivatalban maradt. Ez az átmeneti helyzet az 1938. márciusi „Anschlussig” fennmaradt, az 1934-es alkotmány pedig ezzel megszűnt létezni.

258.§ A választhatóság feltételei. Az alkotmány az elnöki tisztség elnyerésére vonatkozóan egyetlen¹⁶⁷⁵ feltételeként a 35. életév betöltését jelölte meg.¹⁶⁷⁶ Ezen kívül az alaptörvény egy másik részében¹⁶⁷⁷ találhatunk még egy minden közhivatalt viselő személyre – így a Szövetségi Elnökre is – vonatkozó feltételt, amely a szövetségi állampolgárság megléte volt.¹⁶⁷⁸

Meg kell említeni, hogy az új alaptörvényből két, az 1920-as alkotmányban szereplő [ld. 115.§] feltételt kihagytak. Az egyik a passzív parlamenti választójog volt, vagyis 1920-ban az elnökké választhatóság kapcsán megszabott feltételek a parlamenti választójoghoz kapcsolt kiegészítő feltételek voltak. Az 1934-es alkotmány azonban a törvényhozó

1673 Az első közvetlen választásra 1931 őszén kellett volna sort keríteni, de a gazdasági világválság miatt instabillá vált politikai helyzetben a szociáldemokraták és a keresztényszocialisták konszenzusra jutottak abban, hogy ezt el kell halasztani. Egy egyszeri esetre szánt alkotmánymódosítással [BGBI 1931/303.] az elnökválasztás jogát visszautalták az alkotmánynovella előtt erre jogosult kibővített Szövetségi Gyűléshez [ld. 113.§], amely meg is választotta az elnököt. [ADAMOVICH (1932) i. m. 180.]

1674 Az alkotmányhoz fűzött hatályba léptető törvény szerint a Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács tagjait ideiglenesen a Szövetségi Elnök nevezte ki. [VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés] Az új elnök megválasztását azon időre elhalasztották, amíg a törvényhozás említett két testülete a rendes eljárás szerint fel nem áll. Addig az alkotmány hatálybalépésekor regnáló Szövetségi Elnök megbízatási ideje meghosszabbodott. [VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés] Ez az ideiglenes állapot azonban 1938-ig fennmaradt.

1675 Az alkotmány kezdeti szövegváltozatában még szerepelt, hogy csak olyan személy választható államfővé, aki a Szövetségi Kulturális és a Szövetségi Gazdasági Tanács tagja lehet [Minisztartanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 241. 70. cikkely (2) bekezdés], de ezt a rendelkezést később elhagyták. Ez azonban érthető, mert a két testületbe való bejutásnak is csak életkori határ volt feltételként megszabva [ld. 242–243.§], így ez semmilyen egyéb feltételt nem jelentett volna.

1676 B-VG 1934. 73. cikkely (2) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 146.;

1677 B-VG 1934. 16. cikkely (3) bekezdés.

1678 ADAMOVICH (1935) i. m. 118.

testületet nem a polgári államban megszokott választások útján hozta létre [ld. 241–244.§§], így a passzív parlamenti választójog feltételként való megjelölése eleve nehézkes lett volna. *A másik elhagyott feltétel (korlátozás) az egykori uralkodócsalád kizárása volt,*¹⁶⁷⁹ az új alaptörvény szerint akár a Habsburg-Lotharingiai Ház tagjai is államfővé választhatóak voltak. Ezen utóbbi korlátozás elhagyása nyilvánvalóan nem alkotmánytechnikai, hanem politikai mérlegelés kérdése volt.

259.§ A Szövetségi Elnök megbízási ideje és újraválaszthatósága.

Ausztriában az egyes alkotmányreformokkal a szövetségi államfő megbízási idejét folyamatosan növelték. Láthattuk, hogy az 1920-as alkotmány szerint ez négy évre szólt, amelyet az 1929-es alkotmánynovella hat évre növelt. [Ld. 116.§] A választási ciklus időtartamát az 1934-es alkotmányban tovább növelték, *a Szövetségi Elnök megbízatása hét évre szólt.*¹⁶⁸⁰

Az 1920-as alkotmány kapcsán azt is megtárgyaltuk [ld. 116.§], hogy a mandátum időtartama mellett az újraválaszthatóság is fontos kérdés. A köztársasági időszak korábbi szabályai szerint a Szövetségi Elnök egy alkalommal volt újraválasztható. Az 1929-es novella meghosszabbította az elnök megbízási idejét, de az újraválaszthatóság szabályait nem változtatta meg, arra továbbra is egy alkalommal nyílt mód. [Ld. 116.§] Az 1934-es alkotmány ebben is változást hozott, ugyanis számbeli meghatározás nélkül „az újraválasztás megengedett” rendelkezést tartalmazta.¹⁶⁸¹ *Eszerint az államfő akárhánszor újraválasztható volt.*¹⁶⁸²

260.§ A Szövetségi Elnök helyettesítése. A Szövetségi Elnök helyettesítési rendjében minden vita nélkül átemelték az 1920-as alkotmányban

1679 ADAMOVICH (1935) i. m. 118.

1680 B-VG 1934. 73. cikkely (5) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 146.; MERKL (1935) i. m. 84.; ADAMOVICH (1935) i. m. 119.; VOEGELIN i. m. 190.; A megbízási időről komolyabb diszkussziók nem alakultak ki, az már az alkotmány március végi szövegváltozatában [ld. 226.§] is hét év volt. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 241. 70. cikkely (3) bekezdés]

1681 B-VG 1934. 73. cikkely (5) bekezdés.

1682 FROELICH (1937) i. m. 146.; ADAMOVICH (1935) i. m. 119.; Az újraválaszthatóság kérdésében – a megbízási időhöz hasonlóan – komolyabb diszkussziók nem alakultak ki, az már az alkotmány március végi szövegváltozatában [ld. 226.§] is így szerepelt. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 241. 70. cikkely (3) bekezdés]

megállapított szabályt.¹⁶⁸³ [Ld. 117.§] Eszerint az államfő akadályoztatása esetén *funkcióit a Szövetségi Kancellár vette át*, a tartós akadályoztatás pedig a mandátum megszűnését és új elnök választását vonta maga után.¹⁶⁸⁴ Az akadályoztatás fogalmát azonban most sem pontosították. [Ld. 117.§]

261.§ A Szövetségi Elnök hatásköréről általában. A korábbiakban említettem, hogy – az 1920-as alkotmányhoz hasonlóan¹⁶⁸⁵ [ld. 111.§] – a közigazgatás legfelsőbb szervei a Szövetségi Elnök és Szövetségi Kormány (szövetségi miniszterek) voltak, vagyis az államfő is a közigazgatás része volt.¹⁶⁸⁶ A központi közigazgatás általában a kormány tevékenységi körébe tartozott, a Szövetségi Elnök – az 1920-ban felállított konstrukciót megtartva¹⁶⁸⁷ [ld. 111.§] – csak azon feladatokat látta el, amelyeket az alkotmány tételesen a hatáskörébe utalt.¹⁶⁸⁸ Ugyanúgy állt a „maradék elv” rendszerének érvényesülése,¹⁶⁸⁹ mint azt korábban már megbeszéltük. [Ld. 111., 255.§§] Így a Szövetségi Kormány hatásköre tételesen nem, csak példálózva határozható meg. Hiszen minden központi közigazgatási hatáskör hozzá tartozott, ami tételesen nem volt a Szövetségi Elnökhöz utalva.

Szó lesz azonban még arról is, hogy az elnök és a kormány közötti függetelmi viszonyból eredően¹⁶⁹⁰ [ld. 273.§], az elnöknek lehetett befolyása a kormány hatáskörébe tartozó ügyekre is. A hatáskörök tételes elemzésénél azonban elsősorban a Szövetségi Elnököt kell vizsgálni, hiszen az említett okok miatt ott állapíthatóak meg pontos hatáskörök.

262.§ A Szövetségi Elnök külügyi és a tagállamokkal kapcsolatos jogai. A külügyi felségjogokra vonatkozó korábbi jogosítványait¹⁶⁹¹ [ld.

1683 Az alkotmány első megmaradt (március végi) szövegváltozatában [ld. 226.§] már ez a megoldás szerepel [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 241. 74. cikkely], s a minisztertanácsi vita folyamán semmilyen hozzászólás nem történt, azt változatlan formában elfogadták. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 175.]

1684 B-VG 1934. 77. cikkely (1)-(2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 119.;

1685 B-VG 1920. Ötödik Főrés, Első Fejezet, A. pont.

1686 B-VG 1934. Ötödik Főrés, Első Fejezet, A. pont.

1687 ADAMOVICH (1927) i. m. 190.; ZELLER (2007) i. m. 142.

1688 ADAMOVICH (1935) i. m. 118.

1689 SÁRI (2007a) i. m. 425.

1690 MERKL (1935) i. m. 84.; VOEGELIN i. m. 192–193.

1691 B-VG 1920. 65. cikkely (1) bekezdés.

124.§] az 1929-es alkotmánynovella sem érintette, s az arra vonatkozó hatásköröket az 1934-es alkotmány is szó szerint megismételte.¹⁶⁹²

A tagállamokkal szembeni jogosítványai viszont bővültek. Ez nem vonatkozott a tagállami országgyűlések feloszlatására, amely az 1920-as alkotmányhoz hasonlóan alakult. Az államfő – a szövetségi törvényhozás bizonyos szerveinek hozzájárulása mellett – ugyanúgy jogosult volt feloszlalni a tagállami országgyűléseket, mint korábban.¹⁶⁹³ [Ld. 125., 177.§§] Ennek részletes szabályairól majd a tagállamok államszervezete kapcsán fogok szólni. [Ld. 285.§] A tartományfőnöki tisztségek betöltése kapcsán azonban már jelentősebb változás állt elő. Ezeket korábban minden tagállamban annak országgyűlése választotta, a Szövetségi Elnök előtt csak esküt tettek. [Ld. 182.§] Az 1934-es alkotmány szerint viszont az érintett országgyűlés csak három jelöltet állíthatott, akik közül *a Szövetségi Elnök nevezte ki a tartományfőnököt.*¹⁶⁹⁴ [Ld. 288.§] Így esküt természetesen továbbra is az elnök előtt tettek.

263.§ A Szövetségi Elnök törvényhozásban történő közreműködése.

Ebben a kérdéskörben az 1920-as alkotmányhoz képest jelentősebb változásokat találunk. Korábban már szó volt arról, hogy *a törvényhozó szervek tagjainak megbízásában az államfőnek jelentős szerepe volt.* Az Államtanács tagjait a – Szövetségi Kancellár ellenjegyzése mellett – a Szövetségi Elnök nevezte ki¹⁶⁹⁵ [ld. 241.§], s átmenetileg a törvényhozás két másik testületének, a Szövetségi Kulturális Tanácsnak és a Szövetségi Gazdasági Tanácsnak a tagjai is így nyerték megbízatásukat.¹⁶⁹⁶ [Ld. 242–243. §§] A Szövetségi Elnök ezen két utóbbi testületnek a feloszlatására is jogosult volt.¹⁶⁹⁷ [Ld. 242–243. §§] Végül meg kell említeni, hogy közvetett módon a Tagállamok Tanácsának tagjait is ő nevezte ki. Bár ott hivatalból a tartományfőnökök és a tagállami kormány tagjai közül a pénzügyi tanácsosok jelentek meg [ld. 244.§], de mint a későbbiekben látni fogjuk, a tartományfőnökök a Szövetségi Elnöktől, a tagállami kormány tagjai pedig a tartományfőnöktől nyerték megbízatásukat. [Ld. 288.§]

1692 B-VG 1934. 78. cikkely (1) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 149.

1693 ADAMOVICH (1935) i. m. 120.

1694 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 120.

1695 B-VG 1934. 46. cikkely (1)-(2) bekezdés.

1696 VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont.

1697 B-VG 1934. 55. cikkely (2) bekezdés.

Szintén a törvényhozás működésére vonatkozó joga volt az államfőnek, hogy az *Államtanácsnak nem csak a tagjait, hanem az elnökét és két alelnökét is ő nevezte ki*.¹⁶⁹⁸ [Ld. 248.§]

A törvényhozásban való közreműködésnek egy igen jelentős pontja volt a *kivételes rendelet (Notverordnung) kibocsátására vonatkozó joga*,¹⁶⁹⁹ amelyet részletesen a törvényhozási eljárás körében fogunk tárgyalni. [Ld. 301.§] Annyit azonban már itt érdemes hozzátenni, hogy ez a kompetenciája lényegesen erősebb volt, mint az 1929-es alkotmánynovella által biztosított rendeletalkotási jogkör. [Ld. 130.§]

A szövetségi törvények hitelesítésében és kihirdetésében az 1920-as alkotmányhoz képest nem történt változás, az államfő hitelesített,¹⁷⁰⁰ s a Szövetségi Kancellár intézkedett a kihirdetésről.¹⁷⁰¹ A kihirdetés pedig ugyanúgy, mint 1920-as alkotmány szerint [ld. 219.§], a Szövetségi Kancellár feladata volt.

264.§ A kegyelmezési jogkör. A kegyelmezési jogkör területén szintén jelentős változást találhatunk. Az 1920-as alkotmány kapcsán érintettük, hogy az államfőt szinte minden államban megilleti a kegyelmezési jog, mégpedig az elterjedt gyakorlat szerint az egyéni kegyelmezés joga. A közkegyelem (amnesztia) gyakorlása általában a törvényhozás hatáskörébe tartozik. Ez 1920 után Ausztriában is így volt. [Ld. 128.§] Az 1934-es alkotmány azonban az egyéni kegyelem mellett a *közkegyelem gyakorlásának jogát is a Szövetségi Elnök hatáskörébe utalta*.¹⁷⁰²

Ehhez a rendelkezéshez is hozzá kell azonban fűzni, hogy a közkegyelem gyakorlásának az államfőre történő átruházása nem sorolható azon elemek közé, amelyek a demokratikus kormányzat torzulását okozták volna. Nem gyakori ugyan, de más államokban is találkozhatunk ilyen hatásköri megosztással. A korabeli Magyarországon,¹⁷⁰³ vagy Csehszlovákiában¹⁷⁰⁴ szintén az államfő gyakorolta a közkegyelem jogát.

A Szövetségi Elnök kegyelmezési jogát az alkotmányozók egyébként is precízen átgondolták, többek között nem feledkeztek meg a miniszterek

1698 B-VG 1934. 56. cikkely (1) bekezdés.

1699 B-VG 1934. 148. cikkely.

1700 B-VG 1934. 66. cikkely (1) bekezdés.

1701 B-VG 1934. 67. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 120–121.

1702 B-VG 1934. 78. cikkely (2) bekezdés c-d. pont; FROEHLICH (1937) i. m. 151.; MERKL (1935) i. m. 84.; ADAMOVICH (1935) i. m. 126.; VOEGELIN i. m. 190.

1703 1920:XVII. tc. 3.§

1704 Csehszlovákia 1920. 103.§; ADAMOVICH (1929) i. m. 139.

jogi felelősségének problémájáról sem. Amennyiben valamely minisztert jogsértő eljárása miatt a törvényhozás vád alá helyezett és a Szövetségi Bíróság elítélte, az érintett miniszternek csak a vád alá helyező testület hozzájárulásával adhatott kegyelmet.¹⁷⁰⁵ Ha az államfő ebben az esetben szabad kegyelmezési jogot kap, akkor ki tudja üresíteni a miniszterek alkotmányjogi felelősségét, hiszen az ellenjegyzett elnöki intézkedésekért az ellenjegyző miniszter vállalta a felelősséget. [lásd. 141.§]

265.§ A Szövetségi Elnök kinevezései jogkörét már az 1929-es alkotmánynovella is kiterjesztette, az 1934-es alkotmány pedig még tovább erősítette. Az 1929-es alkotmánynovellának jelentős intézkedése volt, amellyel a Szövetségi Kancellár kinevezését – az addigi parlament általi választást [ld. 136.§] módosítva – az államfő hatáskörébe utalta [ld. 137.§], mégpedig úgy, hogy előterjesztéshez sem volt kötve.¹⁷⁰⁶ Ez 1934 után is így maradt.¹⁷⁰⁷ [Ld. 273.§] Az Alkotmánybíróság és a Közigazgatási Bíróság helyére lépő Szövetségi Bíróság tagjait is az államfő nevezte ki,¹⁷⁰⁸ mégpedig ugyanúgy meghatározott szervek előterjesztésére, mint az 1929-es alkotmánynovella után. [Ld. 161.§] Erről részletesebben a Szövetségi Bíróságról szóló résznél szölok. [Ld. 279.§] Ezen kívül a Számvevőszék elnökét is az államfő nevezte ki, s továbbra is nála maradt a szövetségi köztisztviselők, a katonatisztek és a bírák kinevezése.¹⁷⁰⁹ [Ld. 127.§]

Amiben bővült az elnök kinevezési jogköre, az törvényhozás tagjaira vonatkozott. Az Államtanács tagjait,¹⁷¹⁰ sőt vezető tisztségviselőit is (elnök elnökhelyettesek)¹⁷¹¹ ő nevezte ki, s emellett ideiglenesen a Szövetségi Kulturális Tanács¹⁷¹² és a Szövetségi Gazdasági Tanács¹⁷¹³ kinevezését is a hatáskörébe utalták.¹⁷¹⁴ [Ld. 242–243.§§] Az Államtanács kapcsán pedig nemcsak a tagok, hanem a testület elnöke és két alelnöke is tőle

1705 B-VG 1934. 173. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 122.; 258.

1706 ADAMOVICH (1935) i. m. 121.

1707 FROELICH (1937) i. m. 160–161.

1708 ADAMOVICH (1935) i. m. 121.; FROELICH (1937) i. m. 151.

1709 ADAMOVICH (1935) i. m. 121.

1710 FROELICH (1937) i. m. 104–105., 152.; ADAMOVICH (1935) i. m. 89.; VOEGELIN i. m. 192.

1711 VOEGELIN i. m. 241.; FROELICH (1937) i. m. 106.

1712 FROELICH (1937) i. m. 152.; ADAMOVICH (1935) i. m. 91.; VOEGELIN i. m. 192.

1713 ADAMOVICH (1935) i. m. 93.; VOEGELIN i. m. 192.

1714 VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont.

nyerte a megbízatását. [Ld. 241., 248. §§] A tagállami autonómia felszámolásának következményeként pedig a tartományfőnökök kinevezését is hozzá sorolták.¹⁷¹⁵ [Ld. 288. §]

266. § A fegyveres erők feletti főparancsnokság. A Szövetségi Elnök – az 1929-es alkotmánynovellában megállapítottakhoz hasonlóan [ld. 132. §] – a fegyveres erők főparancsnoka volt.¹⁷¹⁶ Ezt a főparancsnoki jogkört azonban – szintén az 1929-ben megállapított szabályokat követve – az alkotmány megosztotta az illetékes szövetségi miniszterrel.¹⁷¹⁷ Így megállapíthatjuk, hogy *a fegyveres erők irányításában az 1934-es alkotmány nem hozott változást.* Csak az állam katonai erejének elnevezését változtatta meg, míg 1920 után ezt Szövetségi Haderőnek (Bundesherr) nevezte, addig 1934 után a Fegyveres Erők (Bewaffnete Macht) elnevezést használta.

267. § A Szövetségi Elnök egyéb jogkörei. Az 1920 óta élő szabályokhoz hasonlóan [ld. 126. §] a Szövetségi Elnök hatáskörébe volt utalva az Alkotmánybíróság helyére lépő testület (Szövetségi Bíróság Alkotmányügyi Tanácsa) határozatainak végrehajtása.¹⁷¹⁸ Ennek előírásai szinte teljesen megegyeztek az 1929-es alkotmánynovellával kiegészített korábbi szabályokkal. [Ld. 126. §]

Sajátos hatásköre volt a Szövetségi Elnöknek, hogy a szövetségi szervek részére – ideiglenesen – a fővároson kívüli székhelyet jelölhetett ki.¹⁷¹⁹ Ez azzal állt összefüggésben, hogy a feszült belpolitikai viszonyok miatt előfordulhatott, hogy egyes államhatalmi szerveknek el kellett hagyniuk a fővárost. Éppen az alkotmány kibocsátását megelőző hónapokban volt Bécsben egy kormányellenes fegyveres felkelés.

A Szövetségi Elnök hatáskörébe tartozott még – a szülők kezdeményezése esetén – a házasságon kívül született (törvénytelen) gyermekek törvényesítése is.¹⁷²⁰

1715 FROEHLICH (1937) i. m. 153.; VOEGELIN i. m. 199–200.

1716 FROEHLICH (1937) i. m. 151.

1717 B-VG 1934. 96. cikkely.

1718 B-VG 1934. 176. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 122.

1719 B-VG 1934. 6. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 122.

1720 B-VG 1934. 78. cikkely (1) bekezdés; FROEHLICH (1937) i. m. 151.; ADAMOVICH (1935) i. m. 122.

268.§ A miniszteri ellenjegyzés szabályozásában az új alkotmány nem hozott magával változást az 1920 utáni szabályokhoz képest. [Ld. 141.§] A Szövetségi Elnöknek bármely intézkedése csak *a Szövetségi Kancelár, vagy az illetékes szövetségi miniszter ellenjegyzésével volt érvényes, amely által az ellenjegyző személy a felelősséget átvállalta.*¹⁷²¹ Az ellenjegyzési kötelezettség alól csak maga az alkotmány, vagy alkotmányerejű törvény vehetett ki elnöki intézkedéseket.

Ennek a kérdésnek a tárgyalásánál azonban nem mellőzhető annak megemlítése, hogy *a miniszteri felelősséget viszont az alkotmány korlátozta.* A Szövetségi Kormány tagjai csak jogi felelősséggel tartoztak, politikaival nem. [Ld. 273.§] Így az ellenjegyzéssel átvállalt felelősség is csak erre a korlátozott körre vonatkozott.

269.§ A Szövetségi Kormány előterjesztési joga. A Szövetségi Kormány előterjesztési jogára vonatkozó szabályok *az 1929-es alkotmánynovellával revideált rendszert követték.* [Ld. 135.§] A Szövetségi Elnök döntései főszabályként a Szövetségi Kormány, vagy az általa megbízott miniszter előterjesztéséhez voltak kötve,¹⁷²² amely alól azonban az alkotmány tett kivételeket, illetőleg alkotmányerejű törvény is tehetett ilyet.¹⁷²³ Az 1929 előtti rendszertől ez abban különbözött, hogy ott nem voltak kivételek, minden elnöki intézkedés előterjesztéshez volt kötve. [Ld. 134.§]

270.§ A Szövetségi Elnökre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok. Az összeférhetetlenségi szabályok pontosabban voltak megállapítva, mint az 1920-as alkotmányban. Ott csak a törvényhozásban betöltött tagság volt tételesen kizárva, s emellett volt egy általános tilalom, amely szerint semmilyen más foglakozást nem gyakorolhatott. [Ld. 123.§] Az 1934-es alkotmány azonban az államfőt a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat gyakorló szervekből egyaránt tételesen kizárta.¹⁷²⁴ A végrehajtó hatalom tekintetében nyilvánvalóan a saját hivatalát gyakorolhatta, ugyanakkor ez a passzus a bírói hatalom egyidejű gyakorlására is tilalmat állított fel, hiszen az osztrák alkotmány terminológiája szerint a végrehajtó hatalom

1721 B-VG 1934. 80. cikkely (2) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 155.; ADAMOVICH (1935) i. m. 123.

1722 FROELICH (1937) i. m. 154–155.

1723 B-VG 1934. 80. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 122.

1724 B-VG 1934. 74. cikkely (1) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 147.; ADAMOVICH (1935) i. m. 119.

a közigazgatást és az igazságszolgáltatást egyaránt átfogta. [Ld. 65.§] Az 1920-as alkotmányban a bírói hatalom gyakorlásából való kizárást, csak az egyéb foglalkozások tilalmát kimondó szabályból tudtuk levezetni. Ezt az összeférhetetlenségi szabályt azonban, a hatalmi ágak megosztásából eredő összeférhetetlenség részletesebb szabályozása mellett az 1934-es alkotmány is tartalmazta.¹⁷²⁵

271.§ A Szövetségi Elnök felelőssége. Az államfő felelősségi rendszerében jelentős változások következtek be. 1920 után az alkotmány megsértése esetén – a törvényhozás vád alá helyezése alapján – az Alkotmánybíróság elmozdíthatta hivatalából (alkotmányjogi felelősség). [Ld. 119.§] Az 1929-es alkotmánynovella bővítette felelősségét, hiszen népszavazás által indoklás nélkül visszahívható volt hivatalából, vagyis a választópolgárok irányában politikai felelősséggel is tartozott. [Ld. 120.§]

Az 1934-es alkotmány szerint azonban a Szövetségi Elnök semmilyen közhatalmi döntésért nem volt vád alá helyezhető, s népszavazás által sem volt visszahívható, vagyis *sem alkotmányjogi, sem politikai felelősséggel nem tartozott*.¹⁷²⁶ Mindez jelentős eltérést mutatott az 1920-as alkotmány szabályaitól. Az államfő a törvényhozás irányában politikai felelősséggel sosem tartozik, ilyen felelősségi viszonya a központi közigazgatás másik fontos szervének, a kormánynak van. A választópolgárok irányában fennálló politikai felelősség (népszavazás általi visszahívás lehetősége) sem túl gyakori, de nem példa nélküli. *Az alkotmányjogi felelősség megéléte azonban minden köztársasági alkotmánynak jellemzője.* Az 1934-es alkotmány által bevezetett közjogi felelőtlenség csak a monarchikus alkotmányokra jellemző. A 30-as évek második felében azonban több olyan alkotmány született, ahol a végrehajtó hatalom felelősségét (ellenőrzöttségét) jelentősen beszűkítették. Ennek legjellegzetesebb eleme nem is az államfő, hanem a kormány felelősségének korlátozása volt, s az 1934-es osztrák alkotmányban ezen utóbbi is megtörténik [Ld. 273.§].

A Szövetségi Elnöknek a nem hivatalos eljárása kapcsán elkövetett cselekményeire vonatkozó felelőssége változatlan maradt. [Ld. 121.§] Ha valamely hatóság ilyen okból eljárást akart ellene indítani azt a Szövetségi Gyűlésnél (Bundestag) kellett kezdeményeznie. Ha itt támogatást kapott, akkor a Szövetségi Kancellárnak haladéktalanul össze kellett hívnia

1725 B-VG 1934. 74. cikkely (1) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 147.; ADAMOVICH (1935) i. m. 119.

1726 MERKL (1935) i. m. 85.; FROELICH (1937) i. m. 148.; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

a kibővített Szövetségi Gyűlés ülését.¹⁷²⁷ A mentelmi jog felfüggesztését jelentő hatósági eljárás engedélyezése kapcsán az alkotmány itt sem tartalmazott arra vonatkozó speciális rendelkezést, hogy a határozatot az érintett szerveknek milyen többséggel kell meghozni, így a Szövetségi Gyűlésben (Bundestag) és a kibővített Szövetségi Gyűlésben is egyaránt elegendő volt az abszolút többség¹⁷²⁸ (50%+1 szavazat).

272.§ A Szövetségi Kormány szervezete és működési modellje. A Szövetségi Kormány szervezeti felépítésében az 1920 és 1934 közötti időszakhoz képest nem történt változás, a testületet a kancellár, az alkancellár és a szövetségi miniszterek alkották. A miniszterek számát és reszort szerinti beosztását törvény továbbra sem rögzítette, mindezeket a Szövetségi Elnök rendeletben állapította meg.¹⁷²⁹

A működési modellre vonatkozóan a szaktárcák önállóságán nyugvó rendszer – bár volt aki ezt az álláspontot képviselte¹⁷³⁰ – már nem volt oly mértékben jellemző.¹⁷³¹ Korábban szó volt róla, hogy 1920 és 1929 között a szaktárcák önállósága szinte teljes volt. [Ld. 138.§] Csak kivételes törvényi felhatalmazások alapján születtek az egyes miniszterekre kötelező erejű kormánydöntések (kollegiális rendszer), a kancellárnak pedig semmilyen befolyása nem volt a kormány összetételére, s utasításokat sem adhatott minisztereinek. Ezen utóbbi lenne az ún. monokratikus rendszer. Az 1929-es alkotmánynovella ezen utóbbi kérdéskörben már hozott változást, hiszen a szövetségi minisztereket az államfő a kancellár javaslatára nevezte ki és mentette fel. [Ld. 137.§] Azzal, hogy a kancellár javaslatára bármely miniszter elmozdítható volt hivatalából, a monokratikus jellemzők is megjelentek, hiszen ezzel a kormányfő – ha csak áttételesen is – tudott befolyást gyakorolni minisztereinek döntéseire. Az 1934-es alkotmányban egy újabb, a monokratikus jelleget erősítő szabály jelent meg, miszerint *a kormány által követendő politikai irányvonalat a Szövetségi Kancellár határozta meg*.¹⁷³² Emellett azonban azt is rögzítette az

1727 B-VG 1934. 76. cikkely (1)-(3) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 148.; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

1728 ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

1729 B-VG 1934. 90. cikkely (2) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 88.; ADAMOVICH (1935) i. m. 125.

1730 ADAMOVICH (1935) i. m. 125.

1731 MERKL (1935) i. m. 86.;

1732 B-VG 1934. 93. cikkely (1) bekezdés; VOEGELIN i. m. 196., ADAMOVICH (1935)

alaptörvény, hogy ezen az irányvonalon belül minden miniszter önállóan vezeti hivatalát.¹⁷³³ A politikai irányvonal meghatározása azonban mégis erősítette a kancellár befolyását, a miniszterek menesztése által gyakorolt közvetett befolyáson túl egy közvetlen befolyást biztosító jogosítványt is kapott.

Mindehhez hozzá kell azonban fűzni, hogy a monokratikus rendszer erősítse önmagában nem jelenti a demokratikus kormányzati viszonyok gyengítését. Ez leginkább felelősségi rendszerük tompításán keresztül érhető el. Ezt a problémát a Szövetségi Elnök kapcsán már megbeszéltük [ld. 271.§], s hamarosan a szövetségi miniszterek felelőssége kapcsán is érinteni fogjuk. [Ld. 273.§]

A monokratikus rendszer ilyen jellegű alkalmazásával más alkotmányokban is találkozunk, az 1934-es osztrák alkotmány itt szó szerint átvette az 1919-es (weimari) német alkotmány 56. cikkelyének szövegét.¹⁷³⁴ Egyes vélemények szerint ez a „vezérelv” („Führerprinzip”) megjelenése volt az osztrák alkotmányfejlődésben,¹⁷³⁵ ez a kijelentés azonban túlzásnak tűnik. Németországban ugyanis az 1949-es (bonni) alaptörvény még tovább erősítette a kancellár befolyását a kormány működésére, azzal, hogy a bizalmat a Szövetségi Gyűlés csak tőle vonhatja meg, az egyes miniszterektől nem. Így a parlament a kormány összetételére már csak közvetett befolyást tud gyakorolni, ezzel a miniszterek kiválasztásában a kormányfő szerepe tovább erősödött. Ez azonban semmilyen problémát nem jelent az államműködés demokratikus voltában. Abban a parlament irányában fennálló felelősség a meghatározó, a kormány tagjainak egymás közötti viszonyai nem bírnak nagyobb relevanciával.

A szaktárcák önállósága mellett tehát a monokratikus rendszer elemei fokozatosan megjelentek az osztrák kormány működésében. Kérdés, hogy a harmadik működési modell típus, a kollegiális szisztéma jellemzői fellelhetők voltak-e. Elvi kérdésként felvetődött, hogy léteztek-e „minisztertanácsi határozatok”, amelyek a kormány tagjaira kötelezőek voltak, ugyanis ez erősítette volna a kollegiális rendszert. Az elfogadott álláspont azonban az volt, hogy a kormány ilyen határozatokat csak egyhangú szavazással hozhatott, vagyis minden miniszter támogatása mel-

i. m. 125.

1733 B-VG 1934. 93. cikkely

1734 MERKL (1935) i. m. 86.;

1735 MERKL (1935) i. m. 87.; VÖGELIN i. m. 192.

lett.¹⁷³⁶ Ez a szaktárcák önállóságát nem korlátozta. Említettem viszont azt is, hogy kivételes törvényi felhatalmazás alapján születtek kormánydöntések, ilyen volt például a 30-as évek elején újra sűrűn alkalmazott 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvény. [Ld. 223.§] De különösen jelentős volt az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény, amely a megszüntetett törvényhozó szervek kompetenciáit a Szövetségi Kormányra, mint testületre ruházta. [Ld. 228., 299. §§] Ez mindenképpen a kollegiális rendszerre utaló jellegzetesség volt. S arról sem feledkezhetünk meg, hogy maga az 1934-es alkotmány is, a kivételes hatalom gyakorlását a miniszterek testületére bízta. [Ld. 300.§]

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy az 1929-ig jellemző szaktárcák önállóságára épülő rendszert az 1929-es alkotmánynovella a monokratikus rendszerrel ötvözte, a kivételes hatalom kiterjesztése pedig a kollegiális jellegzetességeket is beiktatott a Szövetségi Kormány működésébe. *Így az 1934 és 1938 közötti időszakban a három működési modell párhuzamos érvényesülése volt jellemző.*

273.§ A kormányalakítás és a kormány (a miniszterek) felelőssége. A kormányalakítás szabályaiban az új alkotmány – az 1929-es alkotmánynovellával megállapított előírásokhoz képest [ld. 137.§] – nem hozott változást. *A Szövetségi Kancellárt és annak javaslatára és ellenjegyzése mellett a kormány többi tagját a Szövetségi Elnök nevezte ki és mentette fel.*¹⁷³⁷ A kancellár, illetőleg az egész kormány menesztéséhez nem volt szükség ellenjegyzésre.¹⁷³⁸

A miniszteri felelősség rendszerében viszont már találunk változásokat. Mint láthattuk 1920 után a Szövetségi Kormány tagjai alkotmányjogi és politikai felelősséggel is tartoztak [Ld. 141.§]. A politikai felelősséget az 1929-es alkotmánynovella kibővítette, ettől az időtől kezdve nem csak a népképviselői kamara (Nemzeti Tanács), hanem a Szövetségi Elnök is jogosult volt meneszteni a kormányt. [Ld. 137.§] A Szövetségi Kormány tehát 1929-ig csak a Nemzeti Tanácstól függött, 1929-től pedig kettős függésbe került, hivatalviseléséhez a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Elnök bizalmát egyaránt bírnia kellett.¹⁷³⁹

1736 ADAMOVICH (1935) i. m. 128–129.

1737 FROELICH (1937) i. m. 160–161.

1738 B-VG 1934. 73. cikkely (5) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 149–150., 155., 162.; ADAMOVICH (1935) i. m. 126–127.

1739 VOGELIN i. m. 192.

Az 1934-es alkotmány megtartotta az alkotmányjogi felelősséget, a jog-sértést elkövető minisztereket a Szövetségi Gyűlés az Alkotmánybíróság helyére lépő Szövetségi Bíróság előtt vád alá helyezhette. A törvényho-zás ezen határozatához tagjai legalább felének jelenlétében – a korábbi szabályoktól eltérően [ld. 141.§] – minősített (kétharmados) többség volt szükséges.¹⁷⁴⁰ Az elmarasztaló ítélet joghatása megegyezett a korábbi al-kothmány szabályaival [ld. 141.§], az a hivatal elvesztését vonta maga után, súlyosabb esetekben pedig a Szövetségi Bíróság a politikai jogok korláto-zását is kimondhatta.¹⁷⁴¹

Az új alaptörvénynek jellegzetes sajátossága volt viszont, hogy *a Szö-vetségi Kormány a törvényhozás irányában nem tartozott politikai fele-lősséggel, az alkotmány ugyanis a bizalmatlansági indítvány intézményét nem ismerte.*¹⁷⁴² A kormányalakítás szabályainál viszont láthattuk, hogy a Szövetségi Elnök jogosult volt meneszteni a kormányt, vagyis az államfő irányában fennállt a politikai felelősség.¹⁷⁴³ A polgári állam sajátossága viszont a végrehajtó hatalom parlament általi ellenőrzése, amelynek ép-pen a politikai felelősség a legfontosabb eleme. A csak a törvényhozás irányában fennálló felelősség – mint az 1920 és 1929 között volt – össze-fér a polgári állam alapelveivel, ugyanígy az elnök és a törvényhozás irá-nyában fennálló kettős függés is, amely 1929 után volt. *A csak az államfő irányában fennálló felelősség azonban a végrehajtó hatalom ellenőrzésé-nek erős korlátozását jelenti, amely sérti a demokratikus államműködés elveit.* Az 1934-es alkotmány alapján így a Szövetségi Kormány össze-tételének meghatározása a Szövetségi Elnök kizárólagos kompetenciája volt.¹⁷⁴⁴ A kormány hivatalosan nem állt az államfő közvetlen felügyelete alatt, a Szövetségi Elnök – az 1918 előtt a császárt megillető – kötelező erejű utasításokat ugyanis nem adhatott a Szövetségi Kormány részére. Ez a típusú függelmi viszony azonban jelentősen erősítette az államfő befolyását a kormány működésére.¹⁷⁴⁵

A Szövetségi Kormány tagjainak a hivatalos eljárásukon kívül elkö-vetett büntetendő cselekményeikkel kapcsolatban is sajátos védettségük

1740 B-VG 1934. 88. cikkely (1)-(2) bekezdés, 173. cikkely (2) bekezdés a. pont; FROELICH (1937) i. m. 163.; ADAMOVICH (1935) i. m. 129.

1741 B-VG 1934. 173. cikkely (3) bekezdés.

1742 ADAMOVICH (1935) i. m. 129.

1743 ADAMOVICH (1935) i. m. 129.; FROELICH (1937) i. m. 163.

1744 MERKL (1935) i. m. 84.; VOEGELIN i. m. 192.

1745 VOEGELIN i. m. 193.

volt. A minisztereknek általában nem volt mentelmi joguk, ha bűncselekményt követtek el, a bűnüldöző hatóságok külön engedély nélkül eljárást indíthattak ellenük. Védettséget csak akkor kaptak, ha egyben képviselői mandátumuk is volt. Ebben az esetben viszont ezen utóbbi nyújtja a védettséget (mentelmi jogot), amelyet azon parlamenti kamara jogosult felfüggeszteni, amelynek tagja. Korábban azonban már említettem, hogy az 1934-es alkotmányból a törvényhozás tagjainak mentelmi joga furcsa módon hiányzott. [Ld. 252.§] Ugyanakkor, akiknek nem kellett volna feltétlenül biztosítania ilyen védettséget, annak megtette. *A Szövetségi Kormány tagjaival szemben ugyanis hivatalos eljárásukon kívül elkövetett cselekményeiért csak a Szövetségi Elnök jóváhagyásával lehetett eljárást indítani.*¹⁷⁴⁶

Az a parlamentáris szabály azonban meg maradt, hogy a törvényhozó szervek kívánságára a miniszterek kötelesek voltak üléseiken megjelenni.¹⁷⁴⁷ Persze az interpellációs jog és a politikai felelősség nélkül ez nem túl sokat ért.

274.§ Az kormánytagokra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok.

A törvényhozó és végrehajtó hatalom szétválasztásánál mindig kritikus probléma a kormánytagok parlamenti tagsága. A legtöbb államban – holt ezek két külön hatalmi ághoz tartozó tisztségek – ilyen tilalmat nem állítanak fel, a képviselők, ha miniszteri megbízatást kapnak, nem kell mandátumukról lemondani. Ezt Ausztriában sem kellett megtenniük, de *mindaddig, amíg miniszteri tisztséget töltöttek be, a törvényhozó testületben nem gyakorolhatták jogaikat.* Az összeférhetlenség ki volt terjesztve a tagállamok országgyűléseire és a községi képviselőtestületekben betöltött tagságra is.¹⁷⁴⁸

275.§ A Szövetségi Elnök és a szövetségi miniszterek hatósági eljárásban való idézése. A Szövetségi Elnök mentességet élvezett a tanúként történő meghallgatás alól is. Azt, hogy egy hatósági eljárásban tesz-e, és ha tesz milyen formában tanúvallomást, a szabad elhatározásától függött.¹⁷⁴⁹

1746 B-VG 1934. 90. cikkely; ADAMOVICH (1935) i. m. 129.; MERKL (1935) i. m. 89.

1747 B-VG 1934. 87. cikkely.

1748 B-VG 1934. 82. cikkely (2) bekezdés; VOEGELIN i. m. 192.

1749 B-VG 1934. 76. cikkely (3) bekezdés.

A szövetségi minisztereket hasonló mentesség illette meg, azzal az eltéréssel, hogy nem a saját belátásukra bízta azt, hanem a Szövetségi Elnök engedélyével lehetett őket tanúként megidézni.¹⁷⁵⁰

V. A bírósági rendszer

276.§ A kizárólagos szövetségi kompetencia. Az 1934-es alkotmány a bíráskodási feladatok korábbi hatásköri megosztásához képest¹⁷⁵¹ [ld. 146.§] nem hozott változást, az *továbbra is kizárólagos szövetségi hatáskör maradt*.¹⁷⁵² Így a tagállamok bírói hatóságokat ezután sem állíthattak fel, a tagállami jog alapján folytatott eljárások is a szövetségi bíróságok előtt zajlottak.

277.§ A bírósági szervezet tagozódása. Az új alkotmány a rendes bíróságok szervezeti felépítését nem érintette. Az 1920-as alkotmány kapcsán megbeszéltük, hogy az sem hozott szervezeti reformokat, hanem *még a császárság idején kibocsátott bírósági szervezeti törvény hatályát tartott fenn*. [Ld. 148.§] Így 1934 után is ezek a szabályok maradtak meg.¹⁷⁵³

A közjogi bíráskodás szervezetében azonban jelentős változások történtek. Az alkotmány megszüntette az önálló Közigazgatási Bíróságot [ld. 155.§] és Alkotmánybíróságot [ld. 160.§], s helyükbe a Szövetségi Bíróságot (Bundesgerichtshof) állította. Ezzel szakított a közjogi bíráskodásnak az 1867 után kiépített szervezeti rendszerével, amely szerint a Közigazgatási Bíróság mellett egy önálló Birodalmi Bíróság, 1920 után pedig Alkotmánybíróság állt.¹⁷⁵⁴

278.§ A Szövetségi Bíróság (Bundesgerichtshof) szervezete. A Szövetségi Bíróság határozatait tanácsokban hozta. Ezek pontos számát azonban az alkotmány nem határozta meg, azt – a leterheltségtől függően – alsóbb szintű jogszabályokra bízta. Egy-egy tanács öt bíróból (elnök + négy tag) állt,¹⁷⁵⁵ *de ezek közül a bíróság ügyrendjében egyet ki kellett jelölni az alkotmánybíráskodási feladatok ellátására*. Ez volt az ún. Alkotmányügyi

1750 B-VG 1934. 89. cikkely.

1751 B-VG 1920. 82. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 243.; MEZEY-SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 143.

1752 B-VG 1934. 98. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 158.

1753 ADAMOVICH (1935) i. m. 158.

1754 ADAMOVICH (1935) i. m. 232.

1755 ADAMOVICH (1935) i. m. 234.

Tanács (Verfassungssenat), amely négy további taggal egészült ki, így határozatait kilencfős tanácsban hozta.¹⁷⁵⁶ Speciális esetekben további négy taggal (a póttaggokkal) egészült ki és tizenhárom fős tanácsban döntött.¹⁷⁵⁷ *A korábbi Alkotmánybíróság [ld. 160.§] tehát 1934 után a Szövetségi Bíróság egy tanácsa lett.*

279.§ A Szövetségi Bíróság tagjainak kinevezési rendje. *A Szövetségi Bíróság tagjait a Szövetségi Kormány javaslatára a Szövetségi Elnök nevezte ki.*¹⁷⁵⁸ Az Alkotmányügyi Tanács (Verfassungssenat) további négy tagjára, illetőleg négy póttagjára azonban nem a kormány, hanem fele-fele arányban (két-két tagra és két-két póttagra) az Államtanács [ld. 241.§], illetőleg a Tagállamok Tanácsa [ld. 244.§] tehetett javaslatot. Ezen utóbbi nyolc személy kinevezése miniszteri ellenjegyzés nélkül történt, így a kormánynak semmilyen befolyása nem volt kiválasztásukra.¹⁷⁵⁹ A kinevezési rendnek az 1920 és 1934 közötti időszakkal való összehasonlítása kissé nehézkes. Ez abból ered, hogy amíg a Közigazgatási Bíróság és az Alkotmánybíróság két külön szerv volt, tagjai nem azonos módon nyerték megbízatásukat. Sőt az alkotmánynovellák mindkét testületnél módosítottak is a kinevezési (választási) renden. [Ld. 156., 161., 163.§§]

A Közigazgatási Bíróság tagjait mindvégig a kormány javaslatára az államfő nevezte ki, ebben megegyezett az 1934 utáni szabályokkal. Az előterjesztés azonban nem volt szabad mérlegelés tárgya. 1920 és 1929 között a Nemzeti Tanács Főbizottságának, illetőleg a Szövetségi Tanácsnak az egyetértéséhez volt kötve, 1929 után pedig magának a Közigazgatási Bíróságnak a hármas jelöléséből kellett a kormánynak az előterjesztett személyt kiválasztani. [Ld. 156.§] 1934 után ezek a kötöttségek megszűntek, a Szövetségi Kormány szabadon élhetett jelölési jogával.¹⁷⁶⁰ Mindez persze politikai értelemben értendő, hogy nem volt más államhatalmi szerv jóváhagyásához kötve. Szakmai értelemben természetesen volt megkötés, hiszen a kinevezendő személyeknek megfelelő képesítéssel és gyakorlattal kellett bírniuk.¹⁷⁶¹

1756 B-VG 1934. 179. cikkely (1)–(2) bekezdés.

1757 ADAMOVICH (1935) i. m. 234.

1758 B-VG 1934. 177. cikkely (2) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 151.

1759 ADAMOVICH (1935) i. m. 233.

1760 Uo.

1761 B-VG 1934. 177. cikkely (3) bekezdés.

Az Alkotmányügyi Tanács (Verfassungssenat) erős hasonlóságot mutat az Alkotmánybíróság tagjainak 1929 utáni kinevezési rendjével, amikor is azokat teljes egészében a Szövetségi Elnök nevezte ki, részben a Szövetségi Kormány, részben pedig a két parlamenti kamara javaslatára. [Ld. 161.§] Az Alkotmányügyi Tanács (Verfassungssenat) tagjai 1934 után is ehhez hasonló rendben nyerték megbízatásukat.

280.§ A Szövetségi Bíróság közigazgatási bíráskodási hatáskörei szinte el sem tértek a korábbi Közigazgatási Bíróság feladataitól. [Ld. 157.§] Bár az 1925-ös és az 1929-es alkotmánynovella újra szövegezte hatáskörét, de abban jelentős változások nem történtek. Ugyanígy foglalható össze az 1934-es alkotmány hatása is. A Szövetségi Bíróság fő feladata a közigazgatási hatóságok döntéseinek törvényességi vizsgálata volt. *Hatáskörét* – már a császárság időszakában kialakult rend szerint – *itt is negatív taxációval állapították meg*, az alkotmányban felsorolt néhány kivételtől eltekintve bármely közigazgatási határozat megtámadható volt előtte.¹⁷⁶²

A Szövetségi Bíróság közigazgatási bíráskodási funkciójához tartozott még a szövetség, a tagállamok, illetőleg a helyi önkormányzatok egymás között felmerült vagyoni jogi vitáinak elbírálása. De csak abban az esetben, ha ez rendes bíróság, vagy közigazgatási hatóság hatáskörébe sem tartozott.¹⁷⁶³

Érdekes, s szintén a Szövetségi Bíróságnak a közigazgatási bíráskodás körébe tartozó feladata volt, jogi szakvélemények kibocsátása. Bármely szövetségi miniszter, vagy tagállami kormány a saját hatáskörét érintő ügyekben állásfoglalást kérhetett a Szövetségi Bíróságtól. Az így kiadott állásfoglalások (szakvélemények) a közigazgatási hatóságokra kötelező erővel bírtak.¹⁷⁶⁴ Ez a hatáskör nyilvánvalóan elősegítette a közigazgatás működésének törvényességét, hiszen annak döntései nem csak utólagos kontroll alá kerültek. Egyes vitatott kérdésekben előre ki lehetett kérni a véleményét, az ennek alapján meghozott döntés ellen pedig érdemlegesen már nem lehetett fellépni, hiszen a bíróság már állást foglalt benne.

281.§ A Szövetségi Bíróság alkotmánybíráskodási hatáskörei nagyrészt szintén megegyeztek a korábbi Alkotmánybíróságnál megtalálhatókkal. [Ld. 169.§] Az Alkotmányügyi Tanács (Verfassungssenat) egyrészt

1762 B-VG 1934. 164. cikkely (5) bekezdés.

1763 B-VG 1934. 165. cikkely; ADAMOVICH (1935) i. m. 243–244.

1764 B-VG 1934. 166. cikkely; ADAMOVICH (1935) i. m. 244.

*általános hatásköri bíróság volt.*¹⁷⁶⁵ döntött a közigazgatási hatóságok és bíróságok közötti, a bíróságok egymás közötti, illetőleg a tagállamok egymás közötti, vagy a szövetséggel kialakult hatásköri vitáiban.

Az Alkotmányügyi Tanács (Verfassungssenat) *megsemmisíthette az alkotmányellenes törvényeket,*¹⁷⁶⁶ *illetőleg a törvénysértő rendeleteket.*¹⁷⁶⁷ Lényeges változás azonban, hogy a törvények alkotmányellenességét a tanács *csak kétharmados szavazattöbbséggel állapíthatta meg*¹⁷⁶⁸, amely nehezítette ilyen tárgyú döntéseit. Az alkotmány hatályba léptetéséről szóló átmeneti törvény pedig egy lényeges ponton be is szűkítette hatáskörét, az 1934. július 1-je előtt kihirdetett törvények alkotmányosságát ugyanis nem vizsgálhatta.¹⁷⁶⁹ *Ezzel a hivatásrendi alkotmány bevezetésének alkotmányossági kérdéseit kizárták a hatásköréből.* Bár az alkotmány második kihirdetésére [ld. 227.§] is már május 1-jén sor került,¹⁷⁷⁰ az említett átmeneti törvény [ld. 230.§] azonban csak a Szövetségi Törvénytár (Bundesgesetzblatt) június 23-i számában¹⁷⁷¹ jelent meg. Így érthető a július 1-jei időhatár, amely így az átmeneti törvényt is kivonta az alkotmányossági vizsgálat köréből.

Az Alkotmányügyi Tanács (Verfassungssenat) hatáskörénél a korábbi *választási bíráskodáshoz* hasonló [ld. 169.§] szabályokkal is találkozhatunk. A szövetségi és a tagállami törvényhozó szervek megalakításánál tapasztalt szabálytalanságokkal kapcsolatban ugyanis hozzá lehetett panasszal fordulni. Láthattuk azonban, hogy a törvényhozó szerveket nem az egyes hivatásrendek választották, hanem államfői kinevezéssel válogatták össze őket.¹⁷⁷² [Ld. 241–244. §§] Ebből a választási jogviták-

1765 ADAMOVICH (1935) i. m. 244–247.

1766 ADAMOVICH (1935) i. m. 251–255.

1767 ADAMOVICH (1935) i. m. 248–251.

1768 B-VG 1934. 179. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 254.; Az alkotmány március végén készült szövegváltozatában még alternatívaként olyan szabályozás is szerepelt, hogy az Alkotmányügyi Tanácsban hat igen szavazat elég egy törvény alkotmányellenességének megállapításához. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 265. 174. cikkely (3) bekezdés] A minisztertanácsi tárgyalás folyamán azonban a szigorúbb változat elfogadására történik javaslat [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 216.], s az április közepén készült szövegváltozat már a kétharmados többségre vonatkozó szabályt tartalmazza. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 265. 178. cikkely (3) bekezdés]

1769 VÜG 1934 53.§; LEHNER i. m. 330.

1770 BGBl 1935/II. 1.

1771 BGBl 1935/II. 75.

1772 Államtanács tagjainak kinevezése: B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés. Szö-

hoz hasonló ügyek nem nagyon kerekedtek. A választási bíraskodással összefüggő hatáskör volt az is, hogy a népszavazások eredményeinek megállapítása miatt is az Alkotmányügyi Tanácshoz lehetett panasszal fordulni.¹⁷⁷³ Ez elvileg már nem üres hatáskör volt, itt valóban lehettek jogviták. Persze az is fontos kérdés, hogy miként lehetett népszavazást kezdeményezni. Erre csak a Szövetségi Kormány volt jogosult, vagy egy a Szövetségi Gyűlés által elutasított törvényjavaslatról¹⁷⁷⁴ [ld. 296.§], vagy általában a Szövetségi Gyűlés elé be sem terjesztett kérdésről.¹⁷⁷⁵ [Ld. 298.§] Az ilyen típusú népszavazások viszont mindig a kormány politikájának megerősítéséről szólnak,¹⁷⁷⁶ hiszen csak akkor rendelik el, ha biztos támogatottsága van a kérdésnek. Így az esetleges visszaélések a szavazás végeredményét általában nem befolyásolják, vagyis a szavazás feletti bírói kontrollnak túlzott jelentősége nincs.

A szövetségi és tagállami közigazgatás kapcsán egyaránt szó volt, illetőleg szó lesz arról, hogy mindkét államhatalmi egység *kormányának (kormányainak) alkotmányjogi felelőssége megmaradt*. [Ld. 273., 289.§§] Ezekben az ügyekben – az illetékes törvényhozó testület általi vád alá helyezés után – *az Alkotmányügyi Tanács (Verfassungssenat) járt el*.¹⁷⁷⁷

A testület – egy külön törvény rendelkezései alapján – megállapíthatta a nemzetközi jog szabályainak megsértését is.¹⁷⁷⁸ Ezt a rendelkezést már az 1920-as alkotmány is tartalmazta,¹⁷⁷⁹ de a szükséges külön törvény sem 1920, sem 1934 után nem született meg, így a tárgyalat közjogi bíróság valójában ezt a hatáskörét nem tudta gyakorolni.¹⁷⁸⁰

A panaszbenyújtásra jogosultak meghatározásánál az 1934-es alkotmány követte az elődje által meghatározott elveket [ld. 168.§], vagyis *általános állampolgári panaszjog itt sem volt*. Jelen esetben is minden

vetségi Kulturális Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Szövetségi Gazdasági Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Tagállamok Tanácsának (tartományfőnökök) kinevezése: B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés.

1773 B-VG 1934. 172. cikkely; ADAMOVICH (1935) i. m. 255–256.

1774 B-VG 1934. 65. cikkely (1) bekezdés a. pont; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.

1775 B-VG 1934. 65. cikkely (1) bekezdés; LEHNER i. m. 327.; PUTSCHEK i. m. 189.

1776 DEZSŐ (2003) i. m. 142.

1777 B-VG 1934. 173. cikkely; ADAMOVICH (1935) i. m. 256–257.

1778 B-VG 1934. 175. cikkely; ADAMOVICH (1935) i. m. 258.

1779 B-VG 1920. 145. cikkely.

1780 ADAMOVICH (1935) i. m. 258.

egyes hatáskörnél meg volt határozva, hogy ki jogosult az Alkotmányügyi Tanácshoz (Verfassungssenat) fordulni.¹⁷⁸¹

282.§ A bírói függetlenség kérdése. Az 1934-es alkotmány elvi szinten az igazságszolgáltatás polgári alapelveit megtartotta, az 1920-as alkotmánytól szinte semmiben sem tért el. Deklarálta a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztását,¹⁷⁸² s a bírák függetlenségét.¹⁷⁸³ A deklaráción túl ennek garanciáit is megadta, felmentésük, áthelyezésük, időelőtti nyugdíjazásuk megfelelő korlátok közé volt szorítva, arra csak bírói határozat alapján kerülhetett sor.¹⁷⁸⁴

Az alkotmány hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvény azonban *a bírói függetlenség garanciáit is korlátozta*.¹⁷⁸⁵ Egy éves időtartamra (1935. június 30-ig) megengedte, hogy „különösen, ha az igazságszolgáltatás pártatlansága nem valósulna meg”¹⁷⁸⁶ a szövetségi igazságügyi miniszter – a Legfelsőbb Bíróság elnökének, vagy az illetékes ítélőtábla elnökének meghallgatása után – *erre vonatkozó bírói határozat nélkül is áthelyezzen, vagy nyugállományba helyezzen bírakat*.¹⁷⁸⁷ Ezt a határidőt később 1935. december 31-ig,¹⁷⁸⁸ majd ezt követően egy-egy évvel folyamatosan meghosszabbították,¹⁷⁸⁹ utolsó alkalommal 1938. december 31-ig.¹⁷⁹⁰ Így ez a szabály az „Anschlussig” megmaradt. A bírák áthelyezésére, ille-

1781 Néhány példát említve, a szövetségi törvények alkotmányosságának vizsgálatát, valamely tagállam kormánya, a tagállami törvények alkotmányosságának vizsgálatát, pedig a Szövetségi Kormány kezdeményezhette. Ezen túl mindkét típusú törvény esetén jogosult volt a Legfelsőbb Bíróság, ha a kérdés az általa hozandó ítélettel volt összefüggésben. [B-VG 1934 170. cikkely (1) bekezdés]. Hasonló szabályok érvényesültek a rendeletek törvényességének vizsgálata kapcsán is. [B-VG 1934 169. cikkely (1) bekezdés]

1782 B-VG 1934. 99. cikkely.

1783 B-VG 1934. 101. cikkely (1)-(2) bekezdés.

1784 B-VG 1934. 102. cikkely (1)-(5) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 90.

1785 MERKL (1935) i. m. 90–91.

1786 „[...] insbesondere die Unparteilichkeit der Rechtssprechung nicht mehr gewährleisten würde.” [VÜG 1934 28.§ (1) bekezdés]

1787 VÜG 1934 28.§ (1)-(2) bekezdés.

1788 Bundesverfassungsgesetz, betreffend eine Änderung des Verfassungsübergangsgesetzes 1934. *BGBI* 1935/239. 1.§

1789 *BGBI*. 1935/505; *BGBI*. 1936/462.

1790 Bundesverfassungsgesetz, betreffend eine Änderung des Verfassungsübergangsgesetzes 1934. *BGBI* 1937/457. 1.§

tőleg az ügyek megosztására egyébként már 1934 februárjában, tehát az alkotmány hatályba lépése előtt is születtek rendelkezések.¹⁷⁹¹

Mindezek a szabályok *áttörték a bírói függetlenség garanciáit*, így az alkotmányban deklarált elvek a valóságban korlátozhatóak voltak, amely több célt is szolgálhatott. Egyrészt az államműködés tervezett átalakítása ne ütközzön erős akadályokba, másrészt a bírói karban felerősödtek a szélsőjobboldali tendenciák, amelyet a kormányzat meg akart fékezni.¹⁷⁹²

VI. A tagállamok államszervezete és a helyi „önkormányzatok”

283.§ A tagállamok jogállása az autokrata államban. Az 1934-es alkotmány Ausztria addigi államszervezeti felépítését alapjaiban nem változtatta meg, a tagállami beosztást is érintetlenül hagyta. Az 1920 után kialakított rendszer abban is változatlan maradt, hogy az igazságszolgáltatás kizárólagos szövetségi kompetencia maradt [ld. 276.§], így a szövetség 1934 után is a törvényhozás és a közigazgatás körébe tartozó hatásköröket osztotta meg a tagállamokkal. Forma szerint a tagállamok alkotmányozási autonómiája is megmaradt [ld. 171.§], hiszen alkotmányát érintő törvényhozási jogok saját országgyűlésüket illették.¹⁷⁹³ Magától értetődő szabály volt persze az, hogy a tagállam alkotmánya a szövetségi alkotmánnyal nem ütközhetett.¹⁷⁹⁴

Más kérdés, hogy a tagállamok államhatalmi szervei vajon tényleg önálló tagállami érdeket képviseltek-e? Az előző bekezdésben felvázoltak olyan látszatot keltenek, hogy Ausztria szövetségi államberendezkedése 1934 után is változatlanul megmaradt. Ez azonban csak akkor lenne igaz, ha a tagállami államhatalmi szervek működése a szövetségtől független lett volna, úgy, mint 1920 és 1934 között volt. A tagállamok államhatalmi szerveinek tárgyalása kapcsán azonban látni fogjuk, hogy ez 1934 után nem így volt, *a szövetség jelentős befolyással bírt, mind a tagállami törvényhozás, mind a tagállami közigazgatás működésére.*

1791 Verordnung der Bundesregierung vom 9. Februar 1934, betreffend Änderung der Gerichtsverfassung. *BGBI* 1934/83.

1792 LEHNER i. m. 329.

1793 B-VG 1934. 112. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 187.

1794 B-VG 1934. 112. cikkely (1) bekezdés.

284.§ A tagállami országgyűlések szervezete és összetétele. A tagállamok törvényhozásának szervezetét – az 1920-as alkotmányhoz hasonlóan¹⁷⁹⁵ [ld. 171.§] – a szövetségi alkotmány határozta meg. Eszerint minden tagállamban *a törvényhozó hatalmat egy országgyűlés (Landtag) gyakorolta.*¹⁷⁹⁶ Bár az alkotmány ezt szó szerint nem mondta ki, ez alatt egy egykamarás törvényhozó szervet értettek.¹⁷⁹⁷

Szervezetük meghatározása több esetben egységesen a szövetségi alkotmányban történt, itt határozták meg például azt is, hogy minden országgyűlésnek az elnökön kívül két alelnöke volt.¹⁷⁹⁸ Ezeknek a tisztségeknek nagyobb jelentőséget nem tulajdonítottak, választásukat az érintett országgyűlés szabad belátására bízták, ahhoz semmilyen külső megerősítés sem volt szükséges.¹⁷⁹⁹

Összetételét vizsgálva – amelyet szintén a szövetségi alkotmány egységesen szabályozott – már jelentős változások tapasztalhatóak a korábbi szabályokhoz képest. A törvényhozás szervezetét ugyan nem bontották előkészítő és ügydöntő részekre,¹⁸⁰⁰ mint azt szövetségi szinten tapasztalhattuk [ld. 240.§], de ugyanúgy *hivatásrendi alapon kellett őket megszervezni.*¹⁸⁰¹ A Szövetségi Gyűléssel (Bundestag) összehasonlítva, annak négy alkotó eleméből a tagállami törvényhozó testületben kettő jelent meg, mégpedig éppen a két hivatásrendi elem. Az országgyűlések összetételénél az alkotmány szó szerint megismételte a Szövetségi Kulturális Tanácsban (felekezetek, oktatás, tudomány és művészet; ld. 242.§) és a Szövetségi Gazdasági Tanácsban (foglalkozási ágak, ld. 243.§) is helyt kapó elemeket.¹⁸⁰²

A szövetségi törvényhozás előbb említett két előkészítő szervéhez hasonlóan az alkotmány itt sem rendezte azt a kérdést, hogy az országgyűlések tagjai az alkotmányban meghatározott körből kinevezéssel vagy választással nyerik megbízatásukat.¹⁸⁰³ Ennek meghatározását a tagál-

1795 B-VG 1920. 95–100. cikkely.

1796 B-VG 1934. 108. cikkely (1) bekezdés.

1797 VOGELIN i. m. 236.; ADAMOVICH (1935) i. m. 103.

1798 B-VG 1934. 108. cikkely (5) bekezdés.

1799 ADAMOVICH (1935) i. m. 105.

1800 MERKL (1935) i. m. 95.

1801 B-VG 1934. 108. cikkely (2) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 94.

1802 B-VG 1934. 108. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 103.

1803 ADAMOVICH (1935) i. m. 103–104.

lamok országgyűléseire bízta, azt ugyanis tagállami törvényben kellett szabályozni.¹⁸⁰⁴ Ez magában hordozta annak lehetőségét is, hogy tagállamonként eltérő módon történik az országgyűlés tagjainak kiválasztása. Az alkotmány hatálybaléptetéséhez szükséges átmeneti rendelkezéseket tartalmazó törvény – ideiglenesnek tekintett jelleggel – azonban elvonta ezt a hatáskört. Az említett tagállami törvények kibocsátásáig *az országgyűlések tagjait a tartományfőnök nevezte ki*.¹⁸⁰⁵ Jelentősen növelte a tartományfőnök befolyását az országgyűlésre, hogy annak tagjait *bármikor szabadon fel is menthette, s helyükre más személyeket nevezhetett ki*.¹⁸⁰⁶

A kinevezhetőség feltételeként a szövetségi alkotmány a 26. életév betöltését írta elő,¹⁸⁰⁷ valamint, hogy a politikai jogok gyakorlásától ne legyen eltiltva. Ezen túl a haza iránti elkötelezettséget kívánt még meg,¹⁸⁰⁸ ez azonban már nem tartozott az objektív módon vizsgálható feltételek közé. Bár a szövetségi alkotmány nem írta elő, hogy a képviselő lakhelye az illető tagállamban legyen, ezt azonban több tagállam alkotmánya köthette.¹⁸⁰⁹

Az országgyűlések létszámát a szövetségi alkotmány nem szabályozta, így azt az országgyűlések minden tagállamban önállóan határozhatták meg.¹⁸¹⁰ Ennek kapcsán érdemes felidézni az 1934 előtti szabályokat. A korábbi szövetségi alkotmány eredeti, 1920-as változatában ezt a kérdést szintén nem érintették, így a tagállamok szabadon dönthettek országgyűlésük létszámáról. [Ld. 174.§] Az 1929-es alkotmánynovella viszont maximalizálta a létszámokat, amelytől a tagállamok csak lefele térhettek el. [Ld. 174.§] Az előbb említett átmeneti törvény – a tagállami rendelkezések elfogadásáig tartó ideiglenes jelleggel – ezt a kérdést is szabályozta. Az 1929-es novellához hasonló technikával felső határt állapított meg, de alacsonyabb limittel, mint korábban. A tagállamok országgyűléseinek létszáma a 36 főt nem haladhatta meg,¹⁸¹¹ egyedül Bécs város tanácsa áll-

1804 B-VG 1934. 108. cikkely (4) bekezdés.

1805 VÜG 1934. 29.§ (1) bekezdés 1. pont; VOEGELIN i. m. 236–237.; ADAMOVICH (1935) i. m. 103.

1806 VÜG 1934 29.§ (1) bekezdés 3. pont; VOEGELIN i. m. 237.; ADAMOVICH (1935) i. m. 104.

1807 B-VG 1934. 108. cikkely (3) bekezdés.

1808 ADAMOVICH (1935) i. m. 104.

1809 ADAMOVICH (1935) i. m. 104.

1810 B-VG 1934. 108. cikkely (4) bekezdés.

1811 VÜG 1934 29.§ (1) bekezdés 3. pont; ADAMOVICH (1935) i. m. 104.

hatott 64 főből.¹⁸¹² Néhány tagállam alkotmányát áttekintve Burgenland országgyűlése 30,¹⁸¹³ Felső-Ausztriáé 36,¹⁸¹⁴ tagból állt, Bécs pedig élt a 64 fő¹⁸¹⁵ felső határral.

285.§ Az országgyűlések megbízási ideje, működése és feloszlata.

Az országgyűlések megbízási idejét – a korábbi szabályokhoz hasonlóan [ld. 176.§] – a szövetségi alkotmány nem határozta meg, így azt mind-egyikük önállóan szabályozta. A tagállamok azonban *Bécs kivételével egységesen hat éves mandátumot állapítottak meg*,¹⁸¹⁶ a főváros tanácsának megbízási ideje azonban csak három évre szólt.¹⁸¹⁷

*A tagállamok országgyűlésének feloszlására vonatkozó szabályok szinte teljes egészében megegyeztek a korábbi (1920 utáni) rendelkezésekkel.*¹⁸¹⁸ [Ld. 177.§] Arra egyrészt *jogosult volt a Szövetségi Elnök*,¹⁸¹⁹ de nem teljesen önállóan. Ehhez 1920 után – a Szövetségi Kormány javaslatán túl – a Szövetségi Tanács egyetértése¹⁸²⁰ [ld. 177.§], 1934 és 1938 között pedig az Államtanács és a Tagállamok Tanácsa véleményének meghallgatása volt szükséges.¹⁸²¹ Másrészt – szintén a korábbi szabályokkal egyezően [ld. 177.§] – *országgyűlésének feloszlására a tagállam maga is állapíthatott meg szabályokat*. Ezt több helyen lehetővé is tették, amelyhez általában elegendő volt az országgyűlés egyszerű többséggel meghozott határozata. Voltak azonban olyan tagállamok is, ahol kétharmados többség, vagy alkotmánymódosító többség volt szükséges.¹⁸²² Néhány példát áttekintve: Burgenlandban alkotmányerejű törvény kellett hozzá,¹⁸²³ Karintiában országgyűlési határozattal, vagy egyszerű törvénnyel

1812 ADAMOVICH (1935) i. m. 104.

1813 L-VG Bgld 1934. 9. cikkely (1) bekezdés.

1814 L-VG NÖ 1934. 11. cikkely (1) bekezdés.

1815 L-VG Wien 1934. 14. cikkely (1) bekezdés.

1816 Néhány példát említve: Alsó-Ausztria [L-VG NÖ 1934. 13. cikkely]; Burgenland [L-VG Bgld 1934. 7. cikkely]; Felső-Ausztria [L-VG OÖ 1935. 14. cikkely (1) bekezdés]; Karintia [L-VG Kt 1934. 17. cikkely]; ADAMOVICH (1935) i. m. 105.

1817 L-VG Wien 1934. 14. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 105.

1818 B-VG 1920. 100. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1819 B-VG 1934. 113. cikkely (1) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 153.

1820 B-VG 1920. 100. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

1821 B-VG 1934. 113. cikkely (1) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 97.

1822 ADAMOVICH (1935) i. m. 105.

1823 L-VG Bgld 1934. 14. cikkely (1) bekezdés.

egyaránt sor kerülhetett rá, de mindkét formában szükséges volt hozzá a tartományfőnök egyetértése is,¹⁸²⁴ Alsó-Ausztriában,¹⁸²⁵ illetőleg Felső-Ausztriában¹⁸²⁶ pedig egyszerű törvénnyel történhetett meg. Karintiában azonban a – Szövetségi Kormány egyetértésével – a tartományfőnök is feloszlathatta az országgyűlést,¹⁸²⁷ Bécsben pedig mindenféle egyéb jóváhagyás nélkül a polgármester.¹⁸²⁸ A fővárosban más feloszlási lehetőség nem is volt, tehát az alaptörvény a törvényhozás önfeloszlási lehetőségét nem rögzítette.

Az országgyűlés határozatképességére vonatkozó szabályokat, az 1920-as alkotmányhoz hasonlóan [ld. 178.§] minden tagállam önállóan állapította meg.¹⁸²⁹

286.§ Az országgyűlések hatásköre. Elsősorban a törvényhozásra terjedt ki, amelyet részletesen majd a jogalkotásról szóló résznél tárgyalunk meg. [Ld. 308–309.§§] Ezen kívül, bár korábbi jogainál korlátozottabban, de a végrehajtó hatalom ellenőrzésében is részt vett. Ez abban merült ki, hogy *a tagállami végrehajtó hatalmat gyakorló személyek visszahívására javaslatot tehetett a kinevező szervnél.* A tartományfőnök esetében ez a Szövetségi Elnök volt, a tagállami kormány többi tagját (tanácsosok) pedig maga a tartományfőnök nevezte ki, így elmozdításukat is nála lehetett kezdeményezni.¹⁸³⁰ Ez a javaslat nem csak ajánló jellegű volt, azt a kinevező személy köteles volt teljesíteni. Erről a problémáról, illetőleg érvényesíthetőségének korlátairól részletesebben a tagállam kormányának felelősségi rendszere kapcsán fogok szólni. [Ld. 289.§]

287.§ A tartományfőnök jogállása körüli viták. Az alkotmány főbb elvei kapcsán megtárgyaltuk, hogy ennek alapján Ausztria csak nevében volt szövetségi állam, *tényleges államberendezkedése tartalmilag nem felelt meg a szövetségi szerveződés elvárásainak.* [Ld. 235.§] Az alkotmány előkészítése folyamán azonban ez még nem volt ilyen egyértelmű.

1824 L-VG Kt 1934. 21. cikkely (1) bekezdés.

1825 L-VG NÖ 1934. 15. cikkely (1) bekezdés.

1826 L-VG OÖ 1935. 15. cikkely (1) bekezdés.

1827 L-VG Kt 1934. 21. cikkely (2) bekezdés.

1828 L-VG Wien 1934.14. cikkely (3) bekezdés.

1829 ADAMOVICH (1935) i. m. 105.

1830 ADAMOVICH (1935) i. m. 104–105.

A tagállami autonómia két központi eleme a törvényhozás, illetőleg a közigazgatás önállósága, s ezen utóbbinak legmarkánsabb kérdése éppen a tartományfőnök jogállása volt. Az első témakört majd a jogalkotásról szóló fejezetben fogjuk érinteni. [Ld. 310.§]

Az alkotmány kezdeti tervezetiben a tartományfőnök autonóm jogállásának legfontosabb eleme még megvolt, miszerint a tagállam országgyűlése választotta volna.¹⁸³¹ Vagyis hivatala a tagállamtól és nem a központtól függött. A Szövetségi Kormány ülésein folyó viták közül is meglepően hosszú volt a tartományfőnök jogállásáról folytatott diskusszió, amelynek kivonatolt jegyzőkönyve is közel húsz oldal terjedelmű.¹⁸³²

A kérdéskörre a kormány először március 24-i ülésén tért rá, ahol Dr. Ender, az alkotmány előkészítésért felelős miniszterként felvázolta a legfontosabb kérdéseket: a tartományfőnököt az országgyűlés válassza, vagy a Szövetségi Elnök nevezze ki, illetőleg állítsanak-e mellé egy szövetségi tisztviselőt, aki felügyeleti jogkört gyakorol felette.¹⁸³³ Az alkotmánytervezet szövege is – lábjegyzetekben – alternatívákat tartalmazott, amelyben mindegyik verzió megtalálható.¹⁸³⁴ A tagállami autonómia problémaköréről maga Dr. Ender is hosszas okfejtést adott elő,¹⁸³⁵ amely után a tartományfőnök tisztének betöltésére még maga Dollfuss is a választás lehetőségét emlegette.¹⁸³⁶

A folyamatok azonban más irányba haladtak tovább. Az eddig tárgyalt szövegtervezetnek még március végén készült egy korrigált változata, amely szerint *a tartományfőnököt már a Szövetségi Elnök nevezte ki*,¹⁸³⁷ s ez a megoldás maradt az április közepén készült szövegváltozatban is.¹⁸³⁸

1831 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 248. 112. cikkely (4) bekezdés.

1832 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 184–203.

1833 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 184.

1834 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 248. 112. cikkely (2) bekezdés.

1835 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 187–188.

1836 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 188.

1837 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 271. 112. cikkely (3) bekezdés; Ebben a verzióban a tagállamnak még előterjesztési joga sem volt, a kinevezés a Szövetségi Kormány javaslatára történt.

1838 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 508. 112. cikkely (4) bekezdés; Itt az előterjesztési jognál a tagállam országgyűlése alternatív lehetőségként áll a Szövetségi Kormány mellett.

288.§ A tagállami kormány szervezetének és a kormányalakításnak a szövetségi alkotmányban rögzített szabályai. A kormány szervezeti felépítésében az 1934-es alkotmány a korábbi szabályokhoz képest [ld. 139.§] nem hozott jelentős változást. A tagállam képviselőit *a tartományfőnök* volt jogosult,¹⁸³⁹ s ő állt a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány élén. Mellette helyettesként a tartományi helytartó (Landesstatthalter) állt, valamint a tagállami kormány tagjai (tanácsosok), akiknek a száma azonban az ötöt nem haladhatta meg.¹⁸⁴⁰ Így egy-egy tagállam kormánya legfeljebb hét főből állhatott.

A megbízatás és a felelősség kérdésében, a tervezetekben megjelenő demokratikusabb elképzelések [ld. 287.§] ellenére alapvető változások történtek. Az 1920-as alkotmány szerint a tartományfőnököt és a kormány többi tagját (tanácsosok) az országgyűlésük választotta,¹⁸⁴¹ [ld. 182.§] az új szabályok szerint azonban az országgyűlésnek csak jelöltállítási joga volt. Három jelöltet kellett állítania, amelyek közül – a Szövetségi Kancellár ellenjegyzése mellett – *a Szövetségi Elnök nevezte ki a tartományfőnököt.*¹⁸⁴² Az előterjesztésekhez az elnök nem volt kötve, jogosult volt mind a hármat visszautasítani, amely esetben az országgyűlésnek új jelölteket kellett állítania.¹⁸⁴³ Nem szabad azonban említés nélkül hagyni azt sem, hogy *a tartományfőnököt* a Szövetségi Kancellár előterjesztése és ellenjegyzése mellett – az országgyűlés bármiféle közreműködése nélkül – *a Szövetségi Elnök bármikor szabadon felmenthette hivatalából.*¹⁸⁴⁴

*A tagállami kormány tagjait a tartományfőnök nevezte ki és mentette fel.*¹⁸⁴⁵ Akadályoztatása esetén a tartományi helytartó (Landesstatthalter) helyettesítette, ezért ennek kinevezéséhez szükséges volt a Szövetségi Kancellár jóváhagyása.¹⁸⁴⁶ Ez a jóváhagyás bármikor visszavonható volt, amely a megbízatás elvesztésével járt.¹⁸⁴⁷

1839 B-VG 1934. 114. cikkely (1) bekezdés.

1840 B-VG 1934. 114. cikkely (3) bekezdés; VOEGELIN i. m. 199.

1841 B-VG 1920. 101. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 205.

1842 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 153.; VOEGELIN i. m. 199–200.

1843 ADAMOVICH (1935) i. m. 130.

1844 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; VOEGELIN i. m. 200.

1845 B-VG 1934. 114. cikkely (5) bekezdés; VOEGELIN i. m. 200.

1846 B-VG 1934. 114. cikkely (7) bekezdés.

1847 VOEGELIN i. m. 200.

A tartományfőnök kormányalakításra történő befolyásával *a kormány működési modelljében mindenképp változás állt elő*. Az 1920-as alkotmányban a kollegiális elv dominált, amely szerint a lényeges döntéseket a kormány testületi üléseken hozta. Ez a rendszer elvileg az 1934-es alkotmány hatályba lépése után is megmaradt,¹⁸⁴⁸ azonban a tartományfőnöknek a kormány tagjaira vonatkozó kinevezési és felmentési joga *a monokratikus elemet igencsak megerősítette*.

Mint korábban megtárgyaltuk, 1920 és 1934 között a tagállam kormányának minden tagját az érintett országgyűlés választotta, s hivatalából is csak ez mozdíthatta el. A szövetségi alkotmány a kormánytagok személyére vonatkozóan a tartományfőnöknek még előterjesztési jogot sem adott.¹⁸⁴⁹ [Ld. 182.§] A függelmi viszony hiánya miatt a tagállami kormány tagjai saját belátásuk szerint szavaztak a kormányüléseken, a tartományfőnök informálisan sem tudott rájuk befolyást gyakorolni. Ez biztosította az előző bekezdésben említett kollegiális rendszer érvényesülését. 1934 után azonban a tagállami kormány összetétele kizárólag a tartományfőnöktől függött. A tagállami kormány tagjai a kormányülésen – a kollegiális rendszernek megfelelően – elvileg szavazhattak ellene, de ha ezt rendszeresen megtették, azzal megbízatásukat veszélyeztették. A tartományfőnök befolyása tehát igen erőssé vált.¹⁸⁵⁰

289.§ A tagállami kormány felelőssége. A Szövetségi Kormány kapcsán láthattuk, hogy az 1934-es alkotmány a végrehajtó hatalom ellenőrzésének parlamentáris eszközeit jelentősen korlátozta, [ld. 273.§] amely tendencia a tagállamok kormányaival kapcsolatban is megtalálható.

A jogi felelősség a tagállami kormányoknál is megmaradt, annak jogsértést elkövető tagjait országgyűlésük – tagjai legalább felének jelenlétében, kétharmados többséggel¹⁸⁵¹ – ugyanúgy vád alá helyezhette a Szö-

1848 ADAMOVICH (1935) i. m. 131.

1849 A szövetségi alkotmány viszont erre vonatkozó tilalmat sem fogalmazott meg, vagyis a tagállam alkotmánya adhatott a tartományfőnöknek erre vonatkozó előterjesztési jogot. Jelentős függést azonban ez sem alakított ki, hiszen az elmozdítást a tagállam országgyűlésének meg kellett szavazni. A törvényhozás azonban a kormány tagjait előterjesztés nélkül is elmozdíthatta [ld. 183.§], vagyis nekik az országgyűlési többség irányába kellett figyelni, nem arra, hogy a tartományfőnöknek mi az elvárása.

1850 MERKL (1935) i. m. 97.

1851 A minősített többség bevezetése viszont az 1920-as szabályokhoz képest változást jelentett, mert ott egyszerű többség is elegendő volt a vád alá helyezés-

vetségi Bíróság előtt,¹⁸⁵² mint a Szövetségi Kormány tagjait a Szövetségi Gyűlés.¹⁸⁵³ [Ld. 273.§]

A tagállami kormányokat azonban a központi közigazgatáshoz is sajátos felelősségi viszony fűzte. A kormányalakítás kapcsán említettem, hogy a Szövetségi Kancellár javaslatára és ellenjegyzése mellett a Szövetségi Elnök bármikor szabadon menesztette a tartományfőnököt.¹⁸⁵⁴ [Ld. 288.§] Ez azt jelentette, hogy a tagállam közigazgatásának első embere, s rajta keresztül lényegében *a teljes kormány politikai felelősséggel tartozott a központi közigazgatás irányába.*¹⁸⁵⁵ Ez az 1934-ben bevezetett új szabály a tagállamok autonómiáját jelentős mértékben csökkentette.

Az országgyűlés hatásköre kapcsán már azt is említettem, hogy a tagállamokban a kormánynak *az országgyűlés irányában is fennállt egy korlátozott mértékű politikai felelőssége.* [Ld. 286.§] Amennyiben az országgyűlés – tagjai legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok legalább kétharmadával – a Szövetségi Elnöknél kezdeményezte a tartományfőnök felmentését, az államfő nem utasíthatta vissza az előterjesztést.¹⁸⁵⁶ Amennyiben az országgyűlés a tagállami kormány valamely tagjától vonta meg ilyen módon a bizalmat, azt a tartományfőnökhöz kellett továbbítani, aki szintén nem tagadhatta meg az érintett kormánytag menesztését.¹⁸⁵⁷

Ez a jogosítvány azonban *lényegesen gyengébb volt, mint az 1920 és 1934 közötti időszakban,* amikor a tagállam országgyűlése a tartományfőnöktől, vagy a tagállami kormány bármely tagjától – egyszerű szavazattöbbséggel – megvonhatta a bizalmat, amely mandátumuk elvesztését jelentette.¹⁸⁵⁸ [Ld. 183.§] 1934 után a politikai felelősség érvényesítéséhez kétharmados többség kellett, amely eleve korlátozta az országgyűlés ellenőrzési jogát. De a politikai felelősségnek az országgyűlés általi érvényesítése kapcsán volt egy még nagyobb probléma. *Az egész jogosítvány szinte semmivé foszlott azon már említett szabály miatt [ld. 284.§], hogy az országgyűlés tagjait a tartományfőnök nevezte ki, s bármikor felment-*

hez. [B-VG 1920. 105.cikkely (3) bekezdés; ld. 183.§]

1852 B-VG 1934. 114. cikkely (9) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 132.

1853 B-VG 1934. 88. cikkely (1)-(2) bekezdés; 173. cikkely (2) bekezdés b. pont; FROELICH (1937) i. m. 163.; ADAMOVICH (1935) i. m. 129.

1854 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; VOEGELIN i. m. 200.

1855 ADAMOVICH (1935) i. m. 131.

1856 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 131–132.

1857 B-VG 1934. 114. cikkely (5) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 131–132.

1858 B-VG 1920. 105. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 209.

*hette őket megbízatásuk alól.*¹⁸⁵⁹ Ha a végrehajtó hatalom gyakorlóját egy olyan szerv ellenőrzésére bízzák, amelynek tagjait bármikor elmozdíthatja, még a bizalmatlansági indítvány beiktatása sem teremtené meg a tényleges ellenőrzési lehetőséget.

Hozzá kell azonban tenni, hogy ha az országgyűlés tagjai a különböző hivatásrendi csoportokból nem kinevezéssel, s különösen nem a tartományfőnök általi kinevezéssel nyerték volna megbízatásukat, hanem ezek a csoportok maguk közül választják meg (delegálják) azokat [ld. 284.§], akkor az ellenőrzött személlyel fennálló függelmi viszony megszűnik. Ebben az esetben, ha korlátozott mértékben is, de megjelenik a tagállami kormányának az országgyűlés általi politikai ellenőrzése. De ez csak teoretikus felvetés marad, mert a tartományfőnök ideiglenesnek szánt kinevezési joga 1938-ig megmaradt.

290.§ A tagállam kormányának feladatai (hatásköre). A tagállam kormányának fontos feladata volt a tagállami törvények előkészítése és az országgyűlés elé történő beterjesztése. Ezzel részletesebben a jogalkotás rendjéről szóló fejezetben fogunk foglalkozni. [Ld. 308.§] Ha egy szövetségi törvényt alkotmányellenesnek, vagy rendeletet törvénysértőnek vélt, akkor jogosult volt a Szövetségi Bírósághoz fordulni,¹⁸⁶⁰ illetőleg ugyanezt megtenni a szövetség és a tagállam között kialakult hatásköri vita miatt.¹⁸⁶¹ Mindezekről – a Szövetségi Bíróság hatásköre kapcsán – már korábban is szó volt. [Ld. 281.§] Végezetül a tagállam kormányának általános feladatköre volt a tagállami törvények végrehajtása.¹⁸⁶²

291.§ Bécs jogállása. Az 1920-as alkotmánynál láthattuk, hogy a főváros kezdetben még Alsó-Ausztriával közösen alkotott egy tagállamot.¹⁸⁶³

1859 VÜG 1934 29.§ (1) bekezdés 3. pont; VOEGELIN i. m. 237.; ADAMOVICH (1935) i. m. 104.

1860 B-VG 1934. 169–170. cikkely.

1861 B-VG 1934 168 és 171. cikkely.

1862 ADAMOVICH (1935) i. m. 131.

1863 Bécs kezdetben Alsó-Ausztria része volt, de azon belül speciális jogállást élvezett. Emiatt Alsó-Ausztria országgyűlése – ellentétben a többi tagállammal – két kamarás volt. Az első (tagállami) kúriát a Bécsen kívüli területeken választották, a második (városi) kúriát pedig Bécs lakossága. Meg voltak határozva bizonyos közös ügyek, amelyeket a két kúria együttesen intézett, az ezen kívülieket azonban mindkét országrész külön intézte, s az egyes kúriák önálló törvényeket hoztak benne. Az alkotmány azonban felhatalmazta őket, hogy

[Ld. 173.§] Az 1925-ös alkotmánynovella után azonban Bécs már önálló tagállamként tagozódott a szövetségbe, s ez 1934 után is így maradt, az új alkotmány is *a tagállamokkal azonos jogállást biztosított számára*. Ez viszont jelentette azt is, hogy addigi belső szervezetét a tagállamok kapcsán megbeszéltek szerint átalakították.

A hivatalos megjelölés szerint a főváros ún. szövetségi város (bundesunmittelbarer Stadt) volt. Élén polgármester állt, akinek jogállása megegyezett a tartományfőnökével. Mellette alpolgármesterek álltak, akik a tartományi tanácsosokkal voltak azonos státuszban, a polgármesterrel alkotott testületük felelt meg a tagállami kormányoknak.¹⁸⁶⁴ [Ld. 288.§] Képviselői szerve a városi tanács (Bürgerschaft) volt, amely a tagállam országgyűlésével azonos kompetenciákat gyakorolt. Összetételét azonban ennek is átszervezték azon elvek szerint, amit a tagállamok országgyűlésénél már megbeszéltünk.¹⁸⁶⁵ [Ld. 284.§]

292.§ A helyi „önkormányzatok” szervezete. A Szövetségi Elnök választása kapcsán láthattuk, hogy abban a helyi „önkormányzatok”¹⁸⁶⁶ élén álló polgármestereknek jelentős szerepük volt. Ez teszi indokolttá, hogy röviden a községek rendszerét is áttekintsük, majd külön részletességgel a polgármesteri tisztségek betöltésére vonatkozó szabályokat.

Az 1934-es alkotmány a helyi önkormányzatok szervezetében nem hozott jelentős változást. Az 1920-as alkotmány is szinte érintetlenül átvette a császárság idején kialakított községi közigazgatási rendszert,¹⁸⁶⁷ így ez 1934 után is fennmaradt. A helyi önkormányzatok rendszerét tehát a tagállamokon belül alakították ki, azok működését részben szövetségi, részben tagállami törvények határozták meg. Az önkormányzatok alapegysége itt is a *község* volt, amelyek *közigazgatási körzetekbe* szerveződtek, s ezeknek alárendelve működtek, a körzetek pedig a tagállami hatóságoknak voltak alárendelve.¹⁸⁶⁸

szuverén döntésükkel, tehát központi jóváhagyás nélkül, két önálló tagállammá alakulhatnak. [B-VG 1920. 108–114. cikkely]

1864 B-VG 1934. 138–139. cikkely.

1865 B-VG 1934. 140–141. cikkely.

1866 Az ‘önkormányzat’ kifejezést azért használom, mert napjaink terminológiájában ez a megszokott. Viszont azért teszem idézőjelbe, mert mint látni fogjuk, az autokrata állam az önkormányzatiságot felszámolta, így tartalmilag nem voltak azok.

1867 LEHNER i. m. 303.

1868 B-VG 1934. 123. cikkely (3) bekezdés.

A nagyobb városokat (30 000 lakos felett) a tagállam kiemelhette a körzetek joghatósága alól és közvetlen alárendeltségébe helyezhette. Ezek voltak az ún. tartományi városok (landesunmittelbare Städte), amelyek így lényegében a körzetekkel voltak azonos jogállásúak.¹⁸⁶⁹

A községek élén polgármester, a közigazgatási körzetek élén pedig körzetfőnök állt. A központi közigazgatás beavatkozási lehetősége nem csak a tartományfőnökiig ért el [ld. 288–289.§§], hanem még *a körzetfőnök beiktatásához is a Szövetségi Kancellár jóváhagyása volt szükséges*.¹⁸⁷⁰ Ez a jóváhagyás bármikor szabadon visszavonható volt, ami a tisztség elvesztésével járt együtt. Ez annyit jelentett, hogy *a körzetfőnököt a Szövetségi Kancellár bármikor szabadon elmozdíthatta hivatalából*. A polgármesterek választásáról külön pontban fogok szólni. [Ld. 293.§]

A községekben működő *képviselőtestületeket szintén hivatásrendi alapon szervezték át*.¹⁸⁷¹ Ennek részletszabályait azonban tagállami törvényben kellett megállapítani. Az alkotmány hatálybaléptetéséről szóló átmeneti törvény a szükséges tagállami törvények megszületéséig a régi képviselőtestületek mandátumát meghosszabbította. A tartományfőnök azonban jogosult volt ezeket újjáalakítani, mégpedig az országgyűlések újjáalakítására vonatkozó, általunk már tárgyalt [ld. 284.§] szabályok szerint.¹⁸⁷² Ez pedig nem jelentett mást, minthogy a községi képviselőket a tartományfőnök nevezte ki, s bármikor fel is menthette őket.

293.§ A polgármesteri tisztség betöltése – mint korábban is említettem – azért különösen fontos számunkra, mert *ők választották a Szövetségi Elnököt*¹⁸⁷³ [ld. 257.§], aki az általa kinevezett Szövetségi Kormánnyal együtt az államhatalom legmeghatározóbb tényezője volt.

A polgármestereket a községi képviselőtestületek választották, de hivatalba lépésükhöz szükség volt a közigazgatási körzet élén álló körzetfőnök (Bezierrshauptmann) jóváhagyására is. Ez a jóváhagyás bármikor visszavonható volt, ami a polgármesteri tisztség elvesztésével járt együtt. Az ún. tartományi városokban (landesunmittelbare Städte) ezt a megerősítést

1869 B-VG 1934. 124. cikkely.

1870 B-VG 115. cikkely (6) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 142.

1871 B-VG 1934. 127. cikkely (1) bekezdés.

1872 VÜG 1934 39.§

1873 B-VG 1934. 73. cikkely (1)

a tartományfőnök adta, ami ugyanúgy bármikor visszavonható volt.¹⁸⁷⁴

Összességében megállapíthatjuk, hogy *a polgármesterek választására a Szövetségi Kormánynak meghatározó befolyása volt*. Először is a polgármester választására jogosult községi képviselőtestületekből a Szövetségi Kormánytól közvetlen függésben álló tartományfőnök bármikor szabadon visszahívhatott tagokat, illetőleg újakat nevezhetett oda ki. Erre a képviselőtestületre sem bízták azonban szabadon rá a választást. Az általuk megválasztott polgármesterek csak a Szövetségi Kormánytól szintén közvetlen függésben álló körzetfőnök (Bezierkshauptmann) bizalma mellett gyakorolhatták tisztségüket.

Végezetül érdemes megemlíteni, hogy a polgármesterek választásának ez erősen kontrolált rendje már az alkotmány első szövegváltozataiban is így volt.¹⁸⁷⁵ A tartományfőnökök kapcsán szó volt róla, hogy a tagállami közigazgatás autonómiájának esetleges fenntartása a kormányon belül legalább elvi vita tárgyát képezte. [Ld. 287.§] A polgármesterek választásáról szóló szabályokhoz azonban egyetlen hozzászólás sem volt, az egész községi közigazgatásról szóló rész „vitája” a minisztertanácsi jegyzőkönyvekben a 10-15 sort nem haladja meg.¹⁸⁷⁶ A Szövetségi Elnök választása miatt ez tabu téma volt.

VII. A jogalkotás rendje (a jogforrások)

294.§ A szövetségi törvényhozásról általában. Azt már korábban láttuk, hogy a törvényhozó testületek összetételét az 1934-es alkotmány jelentősen átalakította. [Ld. 241–244.§§] Mindez a törvényhozási eljárásra, illetőleg a törvényhozási kompetenciákra vonatkozóan is igaz volt, azok szintén elég jelentős eltérést mutattak az 1920-as alkotmányhoz képest.

A törvényhozás szervezete kapcsán láthattuk, hogy voltak előkészítő szervek¹⁸⁷⁷ [ld. 241–244.§§] és volt egy döntéshozó szerv.¹⁸⁷⁸ [Ld. 246.§] Ez *a törvényhozási eljárás menetét is meghatározta, amely egy előkészítő (tanácsadó) és egy döntéshozatali eljárásra oszlott*. Ez a bontása a törvényhozó

1874 B-VG 1934. 130. cikkely (1)-(2) bekezdés.

1875 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 255. 137. cikkely (2) bekezdés.

1876 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 212–213.

1877 B-VG 1934. 44. cikkely; 45–49. cikkely.

1878 B-VG 1934. 44. cikkely; 50–51. cikkely.

szervek kompetenciájának szűkülését vonta maga után, amelyet majd az előkészítő (tanácsadó) eljárás folyamán fogok részletesen elemezni. [Ld. 295.§]

A végrehajtó hatalom túlsúlyát azonban még tovább fokozata, hogy *a szűkített kompetenciájú törvényhozó testület sem volt a törvényhozó hatalom kizárólagos birtokosa. A Szövetségi Kormány és a Szövetségi Elnök olyan széles körű kivételes hatalommal rendelkezett, amellyel lényegében a törvényhozás rendes tényezőjévé váltak. [Ld. 299–301.§§] A végrehajtó hatalom sok államban kapott felhatalmazást a törvényektől eltérő rendletek kibocsátására. Bár a kormány vagy az államfő ezekben az esetekben törvényhozási jogkörben járt el, tevékenységét mégis a végrehajtó hatalom körében szoktuk tárgyalni. Az 1934-ben Ausztriában adott felhatalmazások azonban a megszokott mértéket számottevően túl lépték, emiatt ezeket a jogköröket már a törvényhozás körében kell tárgyalnunk.*

295.§ A rendes törvényhozás: az előkészítő (tanácsadó) eljárás. Az előkészítő (tanácsadó) eljárás *a törvényjavaslat benyújtásával kezdődött, amelyre kizárólag a Szövetségi Kormány volt jogosult.*¹⁸⁷⁹ Ez a rendelkezés egyben azt is jelentette, hogy *még a törvényhozó szerv tagjai nem nyújthattak be törvényjavaslatot, s a népi kezdeményezés is kizárt volt.*¹⁸⁸⁰

A törvényjavaslatot először a tanácsadó szervek (Államtanács; Szövetségi Kulturális Tanács; Szövetségi Gazdasági Tanács; Tagállamok Tanácsa [ld. 241–244.§§]) tárgyalták meg. Lényegében a javaslatnak ezen, a tanácsadó szervek általi megtárgyalása volt a most vizsgált előkészítő (tanácsadó) eljárás. Azonban nem kellett minden javaslatot mind a négy előkészítő szervnél előterjeszteni. Az előkészítő (tanácsadó) eljárásnak ugyanis két formája volt ismert. Létezett az ún. kötelező szakvélemény (Pflichtgutachten) és az ún. szabad szakvélemény (Freigutachten).¹⁸⁸¹

Az Államtanácsban a Szövetségi Kormánynak minden törvényjavaslatot elő kellett terjesztenie. Amennyiben az kulturális, vagy gazdasági jelentőséggel bírt, akkor ezt a Szövetségi Kulturális Tanácsban, illetőleg a Szövetségi Gazdasági Tanácsban is meg kellett tennie.¹⁸⁸² Annak eldöntése, hogy mely törvényjavaslat bírt kulturális, vagy gazdasági je-

1879 B-VG 1934. 61. cikkely (1) bekezdés.

1880 LEHNER i. m. 326.; ADAMOVICH (1935) i. m. 175.

1881 PUTSCHEK i. m. 170–172.

1882 B-VG 1934. 61. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 175.

lentőséggel a Szövetségi Kormány kompetenciájába tartozott.¹⁸⁸³

Érdekes, hogy a tagállamokat érintő törvényjavaslatoknál általában nem volt kötelező a Tagállamok Tanácsának meghallgatása, ez a kötelezettség kizárólag a tartományfőnökök jogállását érintő törvényjavaslatoknál volt meg.¹⁸⁸⁴

*Az előkészítő szervekben így kialakított vélemények voltak az ún. kötelező szakvélemények (Pflichtgutachten).*¹⁸⁸⁵ Lényeges azonban, hogy a „kötelező” szó nem azt jelentette, hogy a szakvélemény valamely más államhatalmi szervre kötelező lett volna. Csupán annyit, hogy kötelező volt az érintett előkészítő szerv véleményét kikérni. A döntéshozatali eljárás során szó lesz róla, hogy az előkészítő szervek szakvéleményei nem kötöttek más államhatalmi szerveket.¹⁸⁸⁶ [Ld. 296.§]

Az alkotmány viszont lehetővé tette, hogy az előkészítő szervek olyan törvényjavaslatok kapcsán is véleményt formáljanak, amelyeket a Szövetségi Kormány nem terjesztett be náluk. *Ezek voltak az ún. szabad szakvélemények (Freigutachten).*¹⁸⁸⁷ Az Államtanács ilyen típusú szakvéleményt nem tudott adni, hiszen neki minden törvényjavaslatot kötelező volt megtárgyalnia. A Tagállamok Tanácsa viszont, az előbb említett egyetlen kivételtől eltekintve mindig szabad szakvéleményt (Freigutachten) adott.

Az Államtanácsnak szakvéleményében arról kellett nyilatkoznia, hogy a beterjesztett törvényjavaslat az államfelségre és a közjóra milyen hatással van, valamint az célszerűen végrehajtható-e. A Szövetségi Kulturális Tanács szakvéleményének a kulturális, a Szövetségi Gazdasági Tanács szakvéleményének a gazdasági, a Tagállamok Tanácsa szakvéleményének pedig a tagállami érdekek érvényesüléséről kellett nyilatkoznia.

Az előkészítő testületek *akkor voltak határozatképesek*, ha ülésükön a tagok legalább egyharmada jelen volt, s a javaslat a leadott szavazatok abszolút többségét megkapta.¹⁸⁸⁸

A Szövetségi Kormány a tanácsadó testületek szakvéleményeinek meghallgatása után a törvényjavaslatot beterjesztette a Szövetségi Gyűlésnek, amellyel kezdetét vette a döntéshozatali eljárás. [Ld. 296.§] Lénye-

1883 ADAMOVICH (1935) i. m. 175.

1884 B-VG 1934. 115. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 175–176.

1885 B-VG 1934. 61. cikkely (2) bekezdés.

1886 PUTSCHKÉ i. m. 170.; ADAMOVICH (1935) i. m. 177.

1887 B-VG 1934. 61. cikkely (5) bekezdés.

1888 B-VG 1934. 60. cikkely (1) bekezdés.

ges rendelkezése volt még az alkotmánynak, hogy *a Szövetségi Kormány a szakvélemények kialakítására határidőt szabhatott*.¹⁸⁸⁹ Amennyiben ezen határidő végéig valamely testület nem készítette el szakvéleményét, a Szövetségi Kormány ennek hiányában is beterjeszthette a Szövetségi Gyűlésben a törvényjavaslatot.

296.§ A rendes törvényhozás: a döntéshozatali eljárás. A szakvélemények beszerzése, vagy a megszabott határidő lejártá után tehát a Szövetségi Kormány a törvényjavaslatot benyújtotta a Szövetségi Gyűlésnek. *A szakvélemények a kormány részére nem jelentettek semmilyen kööttséget, szabadon döntötte el, hogy figyelembe veszi őket vagy nem.*¹⁸⁹⁰ Az előkészítő eljáráshoz hasonlóan *a Szövetségi Kormány a döntéshozatali eljárásra is határidőt szabhatott*.¹⁸⁹¹

*A Szövetségi Gyűlés tagjai a törvényjavaslathoz módosító indítványt nem nyújthattak be, az előterjesztésen változtatni csak a Szövetségi Kormánynak volt lehetősége.*¹⁸⁹² Így a törvényhozó testület két dolgot tehetett, vagy változatlan formában szavazott a kormány által előterjesztett szövegváltozatról, vagy a megszabott határidőn belül nem nyilatkozott.

Amennyiben döntést hozott a Szövetségi Kormány előterjesztéséről, s az támogató volt, akkor a javaslat törvényerőre emelkedett, s azt a hivatalos lapban ki kellett hirdetni. Ha viszont a Szövetségi Gyűlés elutasította a kormány előterjesztését, az a törvényhozási eljárást elakasztotta. A központi közigazgatás előtt azonban ez nem jelentett leküzdhetetlen akadályt. Egyrésről *a leszavazott javaslatot a Szövetségi Kormány népszavazásra tűzhette*.¹⁸⁹³ Emellett azonban volt egyszerűbb megoldás is. Amennyiben a Szövetségi Elnök a Szövetségi Kulturális Tanácsot és a Szövetségi Gazdasági Tanácsot feloszlatta *a Szövetségi Kormány kivételes rendelet formájában hatályba léptethette az elutasított törvényjavaslatot*.¹⁸⁹⁴ [Ld. 300.§]

A törvényhozási eljárást az sem tudta megakasztani, ha a Szövetségi Gyűlés a kormány által megszabott határidőn belül nem nyilatkozott a

1889 B-VG 1934. 61. cikkely (2) bekezdés.

1890 PUTSCHEK i. m. 170.; ADAMOVICH (1935) i. m. 177.

1891 B-VG 1934. 62. cikkely (2) bekezdés; LEHNER i. m. 326.

1892 B-VG 1934. 62. cikkely (3)-(4) bekezdés; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.; PUTSCHEK i. m. 172.

1893 B-VG 1934. 65. cikkely (1) bekezdés a. pont; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.

1894 B-VG 1934. 147. cikkely (3) bekezdés.

javaslatról. Ebben az esetben a *Szövetségi Elnök léptethette kivételes rendelettel hatályba*.¹⁸⁹⁵ [Ld. 301.§]

A Szövetségi Gyűlés *határozatképességét* egyébként az alkotmány rögzítette. Az egyszerű törvények elfogadásánál akkor tudott eredményes határozatokat hozni, ha a tagjainak legalább harmada a szavazásnál jelen volt, s a javaslat a leadott szavazatok abszolút többségét megkapta.¹⁸⁹⁶ Az alkotmánymódosításnál más határozatképességi szabályok érvényesültek, amelyről a következő pontban külön szólok.

297.§ A szövetségi alkotmány – elviekben – az 1934-es szabályok szerint is egy speciális, a törvényeknél magasabb szinten álló jogforrás volt. Az alkotmányt formai szempontból a rendes törvényektől az különbözteti meg, hogy az elfogadása, módosítása szélesebb körű konszenzushoz van kötve. Mindez az 1934-es alkotmányban is megtalálható volt, a döntéshozatali eljárásnál a Szövetségi Gyűlésben a tagok legalább felének jelenlétében a *leadott szavazatok legalább kétharmadát meg kellett kapnia a törvényjavaslatnak*.¹⁸⁹⁷ Ez az eljárási szabály egy megszokottnak mondható megoldás, ugyanis az 1920-as alkotmány is minősített többséggel volt módosítható.¹⁸⁹⁸ [Ld. 191.§] Egy korábbi rendelkezést azonban az 1934-es alkotmány nem tartalmazott, átfogó módosítását ugyanis nem kellett népszavazással megerősíteni. [Ld. 208.§]

A legfelső szinten álló jogforrási előírásokat – az 1920-ban megállapított szabályokhoz hasonlóan¹⁸⁹⁹ [ld. 193.§] – nem csak az alkotmány szövege, hanem különálló törvény is tartalmazhatott. Ezt a törvényt nyilvánvalóan az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok szerint kellett elfogadni. A két alkotmány erre vonatkozó szövegrésze azonban nem egyezett meg teljesen. Az 1934-es alkotmány szövege az alábbiakat tartalmazta: „Az alkotmánytörvényekről [...] a Szövetségi Gyűlés...”¹⁹⁰⁰ az 1920-as alkotmányé pedig az alábbi: „Az alkotmány, illetőleg az alkotmányos rendel-

1895 B-VG 1934. 148. cikkely (6) bekezdés.

1896 B-VG 1934. 60. cikkely (1) bekezdés; LEHNER i. m. 326.

1897 B-VG 1934. 60. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 180.

1898 B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 264.

1899 B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 264.

1900 „Über Bundesverfassungsgesetze [...] kann der Bundestag nur bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschliessen.” [B-VG 1934. 60. cikkely (2) bekezdés]

kezéseket tartalmazó egyszerű törvények elfogadásához...”¹⁹⁰¹ Az utóbbi szövegváltozat kapcsán már említettem, hogy az nem csak az alkotmánytól szerkezetileg elkülönülő alkotmányerővel bíró törvényeket engedett meg, hanem az egyszerű törvényeken belül egyes részeknek alkotmányerővel történő felruházását is. [Ld. 193.§] Az 1934-es alkotmány szövege ezen utóbbit nem tette lehetővé. *Lehetettek az alkotmányon szövegszerűen kívül elhelyezett külön törvények*, de ezek teljes egészében alkotmányerővel bírtak. Az egyszerű törvényeken belüli egyedi alkotmányos rendelkezéseket azonban nem engedte meg.¹⁹⁰²

Az alkotmánytörvényeknél ezen jellegüket kifejezetten meg kellett jelölni,¹⁹⁰³ amely nyilvánvalóan a címükben történt. Hiába fogadtak el megfelelő többséggel egy törvényjavaslatot, ha nem jelölték meg benne, hogy „alkotmánytörvény” az egyszerű törvénynek minősült. Ebből következett, hogy alkotmánysértő volt, ha az alkotmánytól eltérő rendelkezéseket tartalmazott.¹⁹⁰⁴ Ha nem, akkor hatályban maradhatott, de azt egyszerű törvénnyel lehetett módosítani, illetve hatályon kívül helyezni.

Az alkotmánytörvények szigorú megkülönböztetésének szükségessége kapcsán már az 1920-as alkotmánynál tettem említést arról a kaotikus helyzetről, amely ennek hiánya miatt 1919 után Németországban (a Weimari Köztársaságban) alakult ki.¹⁹⁰⁵ [Ld. 193.§]

Érdekességgként még érdemes megemlíteni, hogy Engelbert Dollfuss az alkotmány előkészítése folyamán felvetette, hogy az alkotmánymódosítások kapcsán *a Szövetségi Elnök kapjon szentesítési jogot*,¹⁹⁰⁶ amely az alkotmányos monarchiákban megszokott abszolút vétőjogot jelentette volna. Ez azonban csak akkor vált volna lényeges kérdéssé, ha a törvényhozás tagjai az elnöktől függetlenül nyerik megbízatásukat, vagyis önálló hatalmi pólust képviselnek. A végleges szabályok szerint azonban államfői kinevezéssel nyerték mandátumukat [ld. 241–243.§§], akiknek a döntésével szemben a Szövetségi Elnöknek még külön szentesítési jogot adni már túlzás lett volna.

1901 „Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen...” [B-VG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés]

1902 ADAMOVICH (1935) i. m. 180.

1903 B-VG 1934. 60. cikkely (2) bekezdés.

1904 ADAMOVICH (1935) i. m. 180.

1905 ANSCHÜTZ (1933) i. m. 402–403.; SZABÓ (2000) i. m. 56.

1906 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 127.

Végezetül még ki kell térni arra, hogy jelen § kezdetén tettem egy megjegyzést, miszerint az alkotmány „elviakban” volt a legmagasabb rendű jogforrás. Ennek oka, hogy *a Szövetségi Kormánynak biztosított kivételes felhatalmazás az alkotmányozó hatalmat is magába foglalta*¹⁹⁰⁷ [ld. 228., 299. §§], ami miatt *az alkotmány a valóságban elveszítette privilegizált jogforrási jellegét.*

298.§ A népszavazás útján elfogadott törvények. A rendes törvényhozási eljárás mellett törvényeket népszavazás útján is el lehetett fogadni. *Népszavazás kezdeményezésére egyedül a Szövetségi Kormány volt jogosult*, amely alapján a referendumot a Szövetségi Elnök rendelte el.¹⁹⁰⁸ Ez vonatkozhatott egy olyan törvényjavaslatra, amelyet a Szövetségi Gyűlés elvetett¹⁹⁰⁹ [ld. 296.§], de úgy is népszavazásra lehetett tűzni egy törvényjavaslatot, hogy azt a Szövetségi Gyűlés nem is tárgyalta, illetőleg nem konkrét szövegtervezetről, hanem egy a törvényhozással összefüggő kérdésről is szólhatott.¹⁹¹⁰

Érdekes, hogy a népszavazás kapcsán külön kellett szabályozni a részvételi jogosultságot. Korábban ez egybe esett a parlamenti választójoggal, így külön rendelkezést nem igényelt. Itt azonban a törvényhozó testület nem állampolgári választással jött létre, így választójogi szabályozás sem létezett. A népszavazásra vonatkozó kiegészítő szabályok szerint azon minden 24. életévét betöltött állampolgár részt vehetett.¹⁹¹¹ Érdemes megjegyezni, hogy ez az életkori határ magasabb volt az 1920-as alkotmány által meghatározott 20 éves életkornál.¹⁹¹² [Ld. 82.§]

A korábbi szabályokhoz hasonlóan [ld. 206.§], *az érvényességhez nem állapítottak meg kötelező részvételi arányt*, így a leadott szavazatok többsége – számától függetlenül – érvényes döntést jelentett.¹⁹¹³

Az 1920-as alkotmánnyal összehasonlítva ismét a végrehajtó hatalom túlsúlyát érzékelhetjük. A korábbi szabályok szerint a törvényhozó tes-

1907 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (2) bekezdés 1. mondat.

1908 B-VG 1934. 65. cikkely (1) és (5) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 152.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.

1909 FROELICH (1937) i. m. 98.

1910 B-VG 1934. 65. cikkely (1) bekezdés; LEHNER i. m. 327.; PUTSCHEK i. m. 189.

1911 B-VG 1934. 65. cikkely (2) bekezdés.

1912 B-VG 1920. 26. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 133.

1913 B-VG 1934. 65. cikkely (4) bekezdés.

tület kezdeményezhetett népszavazást¹⁹¹⁴ [ld. 209.§], itt viszont *ez a Szövetségi Kormány kizárólagos joga volt. A kötelező népszavazást*¹⁹¹⁵ [ld. 208.§] *pedig az 1934-es alkotmány nem ismerte.*

Meg kell még említeni, hogy az 1934-es alkotmány – az 1920-as alaptörvény kapcsán már érintett¹⁹¹⁶ [ld. 200.§] – *népi kezdeményezés intézményét sem ismerte.*¹⁹¹⁷ A népi kezdeményezés lényegében az állampolgárok által előterjesztett törvényjavaslat volt. Láthattuk azonban, hogy az 1934-es alkotmány szerint törvényjavaslat előterjesztésére csak a Szövetségi Kormány volt jogosult, még a Szövetségi Gyűlés tagjai sem.¹⁹¹⁸ [Ld. 295.§] Így nem véletlen, hogy az állampolgári kezdeményezés lehetőségét is kizárták.

A népszavazásnak többféle funkciója lehet.¹⁹¹⁹ Az 1920-as alkotmánynál láthattuk, hogy a parlament a saját döntését tűzhetné népszavazásra.¹⁹²⁰ [Ld. 209.§] A referendum egyik funkciója, hogy a parlamenti ellenzék a többség döntésével szemben a néphez fordulhat.¹⁹²¹ Bár az osztrák közjog szabályai szerint az ellenzék önállóan nem tudta elérni a referendum kitűzését, ahhoz „egy kis kormánypárti átszavazás” is szükséges volt, de jellegét tekintve ebbe a csoportba tartozott. A népszavazás további funkciója lehet a kormány politikájának megerősítése.¹⁹²² Ebben az esetkörben a kormány szabad belátása szerint tűz egyes kérdéseket népszavazásra. Ezek általában olyan kérdések lesznek, amelyeket a társadalom egyöntetűen helyesel, vagyis kimagasló lesz a támogató szavazatok aránya. Az 1934-es alkotmány a referendum intézményét erre a célra használta, annak esetleges alkalmazása *a kormány legitimitásának erősítését szolgálta.*

1914 B-VG 1920. 43. cikkely; MAYER i. m. 351.; WIDDER i. m. 331.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 136.; ADAMOVICH (1927) i. m. 275.; ZELLER (2007) i. m. 145.

1915 B-VG 1920. 44. cikkely (2) bekezdés; WIDDER i. m. 331.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 136.; MEZEY—SZENTE i. m. 404.; ZELLER (2007) i. m. 145.

1916 B-VG 1920. 41. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 272.

1917 ADAMOVICH (1935) i. m. 175.

1918 B-VG 1934. 61. cikkely (1) bekezdés; LEHNER i. m. 326.; ADAMOVICH (1935) i. m. 175.

1919 Ld. DEZSŐ (2003) i. m. 142–143.

1920 B-VG 1920. 43. cikkely; MAYER i. m. 351.; WIDDER i. m. 331.; ADAMOVICH (1923a) i. m. 136.; ADAMOVICH (1927) i. m. 275.; ZELLER (2007) i. m. 145.

1921 DEZSŐ (2003) i. m. 143.

1922 DEZSŐ (2003) i. m. 142.

299.§ A Szövetségi Kormányt az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény alapján megillető jogok. A Szövetségi Kormány kivételes intézkedéseivel először az 1933. március 4-én kipattant alkotmányos válság idején találkoztunk. Az Engelbert Dollfuss vezette kormány az 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvényt leporolva, szinte korlátlan törvényhozó jogosítványokat gyakorolt.¹⁹²³ [Ld. 224.§] Az 1934-es alkotmány kibocsátása után viszont ezt a felhatalmazást már nem alkalmazták. Láthattuk ugyanis, hogy *1934. április 30-án a Nemzeti Tanács – egy az 1917-esnél szélesebb jogköröket biztosító – új felhatalmazási törvényt szavazott meg.*¹⁹²⁴ [Ld. 228.§]

A felhatalmazási törvény, bár erre vonatkozó konkrét rendelkezést nem tartalmazott, *az új alkotmány hatályba lépéséig lett volna alkalmazható.* [Ld. 229.§] Mint korábban már említettem a törvény a Nemzeti Tanácsot és a Szövetségi Tanácsot feloszlatta, s új választások kiírása helyett működését beszüntette.¹⁹²⁵ Ezt követően, az alkotmányozó hatalmat is beleértve, hatásköreit a Szövetségi Kormányra ruházta.¹⁹²⁶ Ezek azonban még az 1920-as alkotmány alapján gyakorolt államhatalmi funkciók voltak, a felhatalmazási törvény lényegében ennek az alkotmánynak egy újabb novellája volt. Az alkotmány hatályon kívül helyezésével értelemszerűen a felhatalmazás is megszűnik, hiszen azok az államhatalmi szervek is megszűnnek, amelyek a helyettesítését a Szövetségi Kormány ellátta. Az 1934-es alkotmány pedig az 1920-as alaptörvényt hatályon kívül helyezte.

Az új alkotmány azonban kihirdetésével nem lépett azonnal hatályba. Ehhez több végrehajtási szabály volt szükséges, amelyről egy átmeneti törvényt kellett alkotni [ld. 230.§], s az alkotmány ennek az átmeneti törvénynek a megjelenése után léphetett hatályba.¹⁹²⁷ Ebből világosan leoszúrható, hogy *a Szövetségi Kormány felhatalmazása az átmeneti tör-*

1923 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.)

1924 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (2) bekezdés 1. mondat.

1925 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (1) bekezdés.

1926 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (2) bekezdés.

1927 B-VG 1934 182. cikkely (2) bekezdés.

vény megjelenéséig tartott. [Ld. 229.§] Maga az alkotmány azonban azt a kérdést nem rendezte, hogy az átmeneti törvényt ki bocsátja ki. Ezt még az 1934. április 30-i felhatalmazási törvényben rögzítették, amely szerint *az új alkotmány hatálybaléptetéséhez szükséges – alkotmányerővel bíró – átmeneti törvényt a Szövetségi Kormány bocsátja ki.*¹⁹²⁸ Ez pedig az alkotmányerejű felhatalmazást kihasználva, magának a felhatalmazást kimondó törvénynek a hatályát is meghosszabbította.¹⁹²⁹ Ez annyit jelentett, hogy az alkotmányozó hatalom átvételével a Szövetségi Kormány *önmaga korlátlan felhatalmazását saját hatáskörben meghosszabbította.* Ezzel az államhatalom „önjáróvá” vált, elvesztett minden a külső kontrollt.

S itt újra érdemes megemlíteni, hogy a felhatalmazási törvény minisztertanácsi tárgyalásakor felvetődött, hogy az új alkotmányt vonják ki a felhatalmazás hatálya alól.¹⁹³⁰ Ha ezt beiktatják a törvénybe, akkor a Szövetségi Kormány nem tolhatta volna tovább a felhatalmazást az új alkotmány keretei közé. Ez a javaslat azonban nem került bele a törvénytervezetbe. Így az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény az 1938-as német katonai megszállásig hatályban maradt.

300.§ Az 1934-es alkotmány által biztosított kivételes jogkörök (Szövetségi Kormány). Az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény mellett *maga az alkotmány is biztosított kivételes jogköröket a Szövetségi Kormány részére.* Ezek a jogosítványok azonban nem voltak olyan drasztikusak, mint az előző pontban tárgyalt felhatalmazás. Az alkotmány meghatározta az előfeltételeket, amikor alkalmazni lehetett őket, s a felette álló ellenőrzési jogokat is. Látni fogjuk azonban, hogy *ezek az ellenőrzési jogok nem voltak valódi tartalommal kitöltve.*

A kivételes rendelet kiadásának egyik célja *a közrend és a közbiztonság fenntartása lehetett, a másik jogalap pedig gazdasági jellegű volt.* A lakosság fontos gazdasági, vagy a szövetségi államháztartás érdekében lehetett ilyen rendeleteket alkotni.¹⁹³¹ Kivételes rendelettel a Szövetségi Kormány a Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozó ügyeket, vagyis tör-

1928 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (2) bekezdés.

1929 VÜG 1934 56.§ (3) bekezdés.

1930 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 7. kötet 13.

1931 MERKL (1935) i. m. 108–109.

*vényhozási tárgyakat szabályozhatott,*¹⁹³² de az alkotmányt nem érinthette.¹⁹³³ Nem terjedhettek ki a kivételes rendeletek olyan tárgykörre sem, amelyet Szövetségi Kormány törvényjavaslatként benyújtott a Szövetségi Gyűlésbe, de ez utóbbi elutasította azt.¹⁹³⁴ A Szövetségi Elnökkel együttműködve azonban ez a korlát is áttörhető volt. A Szövetségi Kormány ugyanis a Szövetségi Gyűlés által elutasított törvényjavaslatot is kihirdethetett kivételes rendeltben, ha a Szövetségi Elnök egyidejűleg feloszlatta a Szövetségi Kulturális Tanácsot és a Szövetségi Gazdasági Tanácsot.¹⁹³⁵ [Ld. 296.§]

Előfeltétele volt azonban a kivételes rendelet kibocsátásának az is, hogy *a Szövetségi Gyűlés az ügy sürgőssége miatt nem tudott a kérdésben dönteni.*¹⁹³⁶ Vagyis csak halasztást nem tűrő esetekben lehetett vele élni. A garanciális előírások pedig még ezen túl elég széles kört fogtak át. A kivételes rendeletet haladéktalanul be kellett nyújtani a Szövetségi Gyűlésnek, s annak kívánságára hatályon kívül kellett helyezni. *Nem megszokott korlátozó tényező volt azonban, hogy a hatályon kívül helyezésre vonatkozó indítványt a Szövetségi Gyűlésnek kétharmados többséggel kellett elfogadnia.*¹⁹³⁷

A kivételes rendeletek időbeli hatálya legfeljebb *három évre* terjedhetett. Amennyiben viszont az előfeltételek fennálltak, azok a három év eltelte után *újra kibocsáthatóak voltak.*¹⁹³⁸

Meg kell még említeni, hogy az itt tárgyalt kivételes jogkörök szűkebbek voltak, mint az április 30-i felhatalmazási törvény által biztosítottak. Ezen utóbbi ugyanis korlátlan volt, a teljes alkotmányozó hatalmat biztosította a kormány részére. [Ld. 228.§] Emellett az 1934-es alkotmány előírásai lényegében feleslegesek voltak, hiszen a Szövetségi Kormány ezen intézkedések bármelyikét megtehetette a másik felhatalmazás alapján is. A kettő között logikai összhang csak úgy teremthető, ha az 1934. április 30-i felhatalmazást tényleg ideiglenesnek tekintjük.

1932 B-VG 1934. 147. cikkely (1) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 108.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.

1933 B-VG 1934. 147. cikkely (2) bekezdés.

1934 B-VG 1934. 147. cikkely (4) bekezdés.

1935 B-VG 1934. 147. cikkely (3) bekezdés.

1936 B-VG 1934. 147. cikkely (1) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 108.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.

1937 B-VG 1934. 147. cikkely (5) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 183.

1938 B-VG 1934. 147. cikkely (6) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 183.

A Szövetségi Kormány kivételes jogosítványait értékelve pedig megállapíthatjuk, hogy azok nem mutattak lényeges eltérést azoktól, amelyeket az 1929-es alkotmánynovellával a Szövetségi Elnök kapott.¹⁹³⁹ [Ld. 130.§] A Weimari Köztársasággal való összehasonlításakor láthattuk, hogy a Birodalmi Elnök kivételes jogkörei nem csupán azt jelentették, hogy ideiglenesen törvényhozási hatáskörben eljárhatott. Jogkörei olyan intézkedésekre is kiterjedtek, amelyekben a parlament sem volt jogosult eljárni. [Ld. 131.§] Az osztrák Szövetségi Kormány jogosítványai azonban belül maradtak azon a körön, amely a törvényhozás ideiglenes helyettesítését jelentette.

Mindemellett azonban meg kell említeni, hogy *a kivételes hatalom ellenőrzésére vonatkozó jogok messze nem voltak olyan kiterjedtek*, mint a Weimari Alkotmányban, vagy az 1929-es alkotmánynovellában. Ezt a kérdéskört a Szövetségi Elnök kivételes jogköreinek áttekintése után együttesen fogjuk vizsgálni. [Ld. 305.§]

301.§ A Szövetségi Elnök kivételes jogosítványai négy részre voltak bonthatóak, s mint látni fogjuk, azok több esetben kiegészítették a Szövetségi Kormány jogköreit.

Az első kompetencia *az államéletben előállt szükséghelyzet elhárítására* vonatkozott.¹⁹⁴⁰ Ez a jogosítvány nagyrészt megegyezett a Szövetségi Kormánynak a közrend és a közbiztonság fenntartására tett intézkedéseivel. [Ld. 300.§] A Szövetségi Elnök viszont akkor bocsáthatott ki ilyen tárgyú kivételes rendeletet, ha a Szövetségi Kormány rendeletével szemben támasztott előfeltételek [ld. 300.§] fennálltak, azonban a neki biztosított jogosítványok nem voltak elegendőek.¹⁹⁴¹ Az államfő által foganatosított intézkedések tehát kiterjedtebbek lehettek. A legpregnansabb különbség az volt, hogy *az elnöki kivételes rendelet egyes az alkotmányban rögzített rendelkezésektől is eltérhetett*,¹⁹⁴² *ami a Szövetségi Kormány kivételes rendeleteinél kifejezetten tiltva volt*.¹⁹⁴³ [Ld. 300.§] Az elnöki rendeletek sem terjedhettek ki azonban az alkotmány átfogó módosítására. Ennek pontos definiálása azonban nem volt könnyű, ezt már az 1920-as alkotmány kapcsán is érintettük, ahol átfogó módosítást népszavazásnak

1939 B-VG 1929. 18. cikkely (3)-(5) bekezdés; WALTER i. m. (1972a) i. m. 451–455.

1940 ADAMOVICH (1935) i. m. 183.

1941 B-VG 1934. 148. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 183.

1942 B-VG 1934. 148. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 183.

1943 B-VG 1934. 147. cikkely (2) bekezdés.

kellett megerősíteni. [Ld. 208.§] Azonban, hogy pontosan mitől lesz egy módosítás átfogó, az vita tárgyát képezhette. Ezen túl tételes tilalmak is rögzítve voltak, mint az államforma, vagy a Szövetségi Bíróságnak a törvények vizsgálatára vonatkozó jogköre [ld. 281.§], amelyeket elnöki kivételes rendelettel nem lehetett érinteni.¹⁹⁴⁴

A második jogkör *a gazdasági veszély elhárítására vonatkozott*,¹⁹⁴⁵ amellyel szintén találkozhatunk a Szövetségi Kormány kivételes jogkörénél is. [Ld. 300.§] Itt azonban a Szövetségi Elnök nem törvényerővel bíró rendeleteket bocsáthatott ki, hanem jogosult volt a törvényhozás előkészítő szerveinek [ld. 241–243.§§], a tagállamok országgyűléseinek [ld. 284.§] és a községi képviselőtestületeknek [ld. 292.§] az újjáalakítását elrendelni, vagy a funkcionáló testületek megbízatási idejét meghosszabbítani.¹⁹⁴⁶

Harmadik kivételes jogköre a Szövetségi Gyűlés által tárgyalta törvényjavaslatokra vonatkozott. Mint a rendes törvényhozás kapcsán láthattuk, a Szövetségi Kormány jogosult volt a Szövetségi Gyűlés részére határidőt szabni a törvényjavaslatok megtárgyalására.¹⁹⁴⁷ [Ld. 296.§] *Amennyiben ezt a határidőt a Szövetségi Gyűlés nem tartotta be, a Szövetségi Elnök rendeleti úton kihirdethette az érintett törvényjavaslatot.*¹⁹⁴⁸ Korábban már említettem, hogy a Szövetségi Kormány és a Szövetségi Elnök közös fellépéssel a Szövetségi Gyűlés által elutasított törvényjavaslatot is hatályba léptethetett. Ez a Szövetségi Kormány által kibocsátott kivételes rendelet volt, de csak akkor kerülhetett rá sor, ha a Szövetségi Elnök a Szövetségi Gazdasági Tanácsot és a Szövetségi Kulturális Tanácsot ezzel egy időben feloszlatta.¹⁹⁴⁹ [Ld. 296.§] Ezek a rendelkezések erősen korlátozták a törvényhozó szerv autonómiáját. Ezen belül sem mindegy viszont, hogy a végrehajtó hatalom olyan rendelkezéseket léptethet hatályba, amelyekről a törvényhozás nem nyilvánított véleményt, vagy olyakat is, amelyeket kifejezetten elutasított.

A negyedik jogkör *a tagállamok államháztartására vonatkozott*.¹⁹⁵⁰ Ha bármely tagállamban az államháztartási egyensúly megbomlott, a Szö-

1944 B-VG 1934. 148. cikkely (2) bekezdés.

1945 ADAMOVICH (1935) i. m. 184.

1946 B-VG 1934. 148. cikkely (5) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 111.

1947 B-VG 1934. 62. cikkely (2) bekezdés; LEHNER i. m. 326.

1948 B-VG 1934. 148. cikkely (6) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 184.

1949 B-VG 1934. 147. cikkely (3) bekezdés.

1950 MERKL (1935) i. m. 111.; ADAMOVICH (1935) i. m. 184–185.

vetségi Elnök kivételes rendelettel intézkedhetett ennek helyreállításáról. Ezeket a rendeleteket az érintett tagállam csak egy év elteltével helyezhette hatályon kívül.¹⁹⁵¹ A Szövetségi Kormány kivételes jogköreinél már szó volt arról, hogy ő is hozhatott ilyen tárgyú rendeleteket. Ezek azonban csak a szövetségi államháztartásra vonatkozhattak.¹⁹⁵² [Ld. 300.§] A tagállamok államháztartására vonatkozóan ez a hatáskör az elnökhöz volt utalva. Ezeket azonban el kell választanunk a második kivételes elnöki jogkörtől. Ott a szövetségre és a tagállamokra vonatkozóan a „képviselői” szervük feloszlatása, vagy mandátumának meghosszabbítása volt a kivételes hatalom tárgya és nem konkrét gazdasági intézkedés.

A Szövetségi Elnök kivételes rendeletei ugyanúgy *három évig maradhattak hatályban*, mint azt a Szövetségi Kormány kapcsán már megbeszéltük.¹⁹⁵³ [Ld. 300.§]

A Szövetségi Elnök kivételes rendeleteivel összefüggésben az alkotmány tartalmazott még egy érdekes rendelkezést, miszerint az *bírószági ítéleteket nem érinthetett*, azokat nem módosíthatta. Ez a megjegyzés (korlátozás) a Szövetségi Kormány kivételes jogosítványainál nem szerepelt. Ebből elvileg olyan alkotmányos torzulást is le lehetne vezetni, hogy a Szövetségi Kormány kivételes rendeletei bírói ítéleteket is megváltoztathattak.¹⁹⁵⁴ Ennek kapcsán azonban megbeszéltük, hogy az a törvényhozás helyettesítését jelentette, vagyis a Szövetségi Gyűlés hatáskörében járhatott el. [Ld. 300.§] Ez pedig nem adott módot bírói ítéletek módosítására. A Szövetségi Elnök azonban szélesebb körben alkothatott kivételes rendeleteket, így nála szükségessé válhatott ez a korlátozás. Ez a rövid okfejtés azonban jól mutatja az „alkotmányos” viszonyok alakulását is, hiszen ha a hatalmi ágak megfelelően szét vannak választva ilyen szabályokat nem kell tételesen rögzíteni, az a rendszer működéséből következik. *Az 1934-es alkotmányban azonban a hatalmi ágak több ponton összemosódtak, s emiatt kellett ilyen, egyébként magától értetődő tilalmakat külön rögzíteni.*

302.§ A kivételes rendeletek megjelölése. A tárgyalt rendeletekben világosan fel kellett tüntetni, hogy az a Szövetségi Kormány kivételes ren-

1951 B-VG 1934. 148. cikkely (7) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 184.

1952 B-VG 1934. 147. cikkely (1) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 108–109.

1953 B-VG 1934. 148. cikkely (4) bekezdés.

1954 MERKL (1935) i. m. 110–111.

delete (Notverordnung der Bundesregierung),¹⁹⁵⁵ vagy a Szövetségi Elnök kivételes rendelete (Notverordnung des Bundespräsidenten),¹⁹⁵⁶ így a rendes és a kivételes rendeletalkotás nem volt összemosható. Az ellenőrzési jogok szűkössége miatt [ld. 303., 305.§§] azonban ennek kiemelkedő súlya mégsem volt. Akkor bírt volna nagyobb jelentőséggel, ha a kivételes hatalom olyan fokozott ellenőrzés alatt áll, amely alkalmat nyújt a rendeletalkotás tényleges korlátok közé szorítására.

303.§ A kivételes hatalom ellenőrzése a rendelet hatályon kívül helyezése által. Ez a jogosítvány néhány tényező miatt erősen korlátozott volt. Említettem, hogy a Szövetségi Kormány a kivételes rendeletek hatályon kívül helyezésére csak akkor volt köteles, ha a Szövetségi Gyűlés ezen indítványát kétharmados többséggel fogadta el.¹⁹⁵⁷ [Ld. 297.§] Ez meg egyezett az alkotmánymódosításhoz szükséges többséggel, vagyis *ezek a rendeletek bizonyos értelemben az alkotmányerejű törvényekhez [ld. 297.§] hasonló státuszt kaptak.* [Ld. 304.§]

Mindezt még tetézte az a tény, hogy a törvényhozás tagjait a Szövetségi Elnök nevezte ki.¹⁹⁵⁸ [Ld. 241–244.§§] Ezek a törvényhozó szervek *a végrehajtó hatalom tényleges ellenőrzésére nem voltak alkalmasak, így a Szövetségi Kormány által gyakorolt kivételes hatalom nem állt számottevő parlamenti (politikai) kontroll alatt.* A rendszer viszont a hatályon kívül helyezés igényének nehézsége miatt arra az esetre is be volt biztosítva, ha a törvényhozás tagjait nem kinevezik, hanem delegálják.

Végül azt is meg kell jegyezni, hogy az ideiglenesség tekintetében, amíg kivételes intézkedés hatályban maradhatott, *a három éves határidő nagyon hosszú volt, s ráadásul ismételtető.* Láthattuk ugyanis, hogy a Szövetségi Kormány a határidő lejárta után jogosult volt újra kibocsátani a rendeletet.¹⁹⁵⁹ [Ld. 300.§]

1955 B-VG 1934. 147. cikkely (4) bekezdés; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.

1956 B-VG 1934. 148. cikkely (3) bekezdés; BRAUNEDER (2001a) i. m. 240.

1957 B-VG 1934. 60. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 180.

1958 Államtanács tagjainak kinevezése: B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés. Szövetségi Kulturális Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Szövetségi Gazdasági Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Tagállamok Tanácsának (tartományfőnökök) kinevezése: B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés.

1959 B-VG 1934. 147. cikkely (6) bekezdés.

A hatályon kívül helyezésre és a kivételes rendeletek időbeli hatályára vonatkozó rendelkezések a Szövetségi Elnök rendeleteire is ugyanígy irányadóak voltak.¹⁹⁶⁰

304.§ A kivételes rendeletek alkotmányerővel bíró jellege. Az előző pont kapcsán egy jellegzetességet kissé részletesebben ki kell emelnünk. Ez pedig a kivételes rendeletek hatályon kívül helyezéséhez szükséges szavazattöbbség. A Szövetségi Kormány által a kivételes rendelvek körében érintett tárgykörök csak egyszerű törvények közé tartozhattak, hiszen az tételesen ki volt mondva, hogy az alkotmányt nem érinthették.¹⁹⁶¹ [Ld. 300.§] Ugyanakkor, ha a Szövetségi Kormány kibocsátott egy kivételes rendeletet, azt *a Szövetségi Gyűlés csak az alkotmányerejű törvények megszavazásához előírt eljárással tudta hatályon kívül helyezni.*¹⁹⁶² [Ld. 297., 303.§§]

Ahhoz azonban, hogy ezek a rendeletek ténylegesen az alkotmányerejű törvények formai védettségét élvezzék, kellett még egy tényező: a Szövetségi Gyűlés ne tudja azokat egyszerű törvénnyel módosítani, hatályon kívül helyezni. Ezt elvileg kizárta volna az is, hogy a Szövetségi Gyűlés a Szövetségi Kormány hatáskörében nem járhat el, más ugyanis a kormányt valamilyen lépésre felszólítani, s más, annak egy rendeletét módosítani. Ha viszont a kormány – kivételes felhatalmazás alapján – törvényhozási kérdésekben jár el, a törvényhozás az ilyen rendeleteket akkor is módosíthatja, vagy hatályon kívül helyezheti, ha erre az alkotmány kifejezetten nem hatalmazza fel.¹⁹⁶³ Ez ugyanis nem jelenti a végrehajtó hatalom hatáskörébe történő beavatkozást. Így annak a korábban megtárgyalt szabálynak, hogy *törvényjavaslatot csak a Szövetségi Kormány terjeszthetett elő*¹⁹⁶⁴ [ld. 295.§], s a Szövetségi Gyűlés erre saját hatáskörben nem volt

1960 B-VG 1934. 148. cikkely (4) bekezdés.

1961 B-VG 1934. 147. cikkely (2) bekezdés.

1962 B-VG 1934. 60. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 180.

1963 Példaként érdemes megemlíteni, az 1919-es német alkotmányt, ahol a Birodalmi Elnök kiadhatott törvényerővel bíró rendeleteket. [Ld. 131.§] Az alkotmány kimondta, hogy a Birodalmi Gyűlés kívánságára ezeket a rendeleteket hatályon kívül kell helyezni. [WRV 48. cikkely (3) bekezdés] Arra azonban nem tartalmazott rendelkezést, hogy a Birodalmi Elnök felszólításának mellőzésével, ezeket a rendeleteket önállóan módosíthatja, vagy hatályon kívül helyezheti-e. Ennek ellenére ezt a jogosítványt nem vitatták el a Birodalmi Gyűléstől. [HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 726–727., SZABÓ (2002) i. m. 212.]

1964 B-VG 1934. 61. cikkely (1) bekezdés; LEHNER i. m. 326.; ADAMOVICH (1935)

jogosult, itt ismét jelentősége van. Ahhoz ugyanis, hogy a törvényhozás a kormány kivételes rendeletét egyszerű törvénnyel hatályon kívül tudja helyezni, magának a Szövetségi Kormánynak az indítványára lett volna szükség.

Ezen tényezővel együtt állíthatjuk egyértelműen, hogy a kivételes rendeletek bár az alkotmánytól eltérő rendelkezést nem tartalmazhattak,¹⁹⁶⁵ *formailag mégis az alkotmányerejű törvénnyel azonos státuszt élveztek.*

305.§ A kivételes hatalom ellenőrzése a rendelet kibocsátásáért viselt felelősség által. A Szövetségi Elnök kivételes jogosítványait nem önállóan gyakorolta, az a Szövetségi Kormány előterjesztéséhez és ellenjegyzéséhez volt kötve.¹⁹⁶⁶ Az alkotmány rendelkezései szerint ugyanis az államfő rendeleteit a saját és a Szövetségi Kormány együttes felelőssége mellett bocsátotta ki. Valójában azonban *ezekért a rendeletekért csak a kormány tagjai, és ők is csak korlátozott mértékben voltak felelősek.*¹⁹⁶⁷ A szövetségi közigazgatás szervezete kapcsán ugyanis megbeszéltük, hogy *a Szövetségi Elnök sem jogi, sem politikai felelősséggel nem tartozott,*¹⁹⁶⁸ [ld. 271.§] így *az alkotmány bárhol is a felelősségét említette, az inkább csak politikai deklaráció volt, mint érvényesíthető alkotmányjogi intézmény. A Szövetségi Kormány is csak jogi felelősséggel tartozott*¹⁹⁶⁹ [ld. 273.§], vagyis az ellenjegyzett elnöki rendeletekért a miniszterek csak akkor voltak felelősségre vonhatók, ha azok alkotmány-, vagy törvénysértőek voltak.

A törvényerővel bíró rendeleteknél azonban a törvénysértés lehetősége szinte kizárt. Ezek a rendeletek nem lehetettek törvénysértőek, hiszen ha a felhatalmazás arra vonatkozott, hogy a törvényektől el lehet térni, akkor egy törvénnyel ellentétes rendelet nem lehetett törvénysértő. A Szövetségi Kormány rendeletei lehettek alkotmánysértőek, mert az alaptörvénytől való eltérés az ő esetében nem volt megengedett.¹⁹⁷⁰ [Ld. 300.§]

i. m. 175.

1965 B-VG 1934. 147. cikkely (2) bekezdés.

1966 ADAMOVICH (1935) i. m. 185.

1967 Uo.

1968 MERKL (1935) i. m. 85.; FROELICH (1937) i. m. 148.; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

1969 MERKL (1935) i. m. 85.; FROELICH (1937) i. m. 148.; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

1970 B-VG 1934. 147. cikkely (2) bekezdés.

Az elnöki rendeleteknél viszont az alkotmánytól való eltérés sem volt teljesen kizárva, vagyis itt alkotmány sértést is csak úgy lehetett elkövetni, ha valamely tiltott alkotmányhelyet érintett a rendelet.

A Szövetségi Elnök kivételes rendeletei így igazából csak formai szempontból lehettek alkotmány sértők. Akkor, ha a kibocsátásnak nem voltak meg az alkotmányban megkívánt előfeltételei, vagyis nem volt kivételes helyzet. Ezek az előfeltételek azonban olyan általánosan voltak megfogalmazva, amelyek kiterjedt rendeleti kormányzásra adtak „alkotmányos” lehetőséget.

306.§ A szövetségi törvényhozás értékelése. A parlamentnek egy polgári államban két fontos szerepe van: a törvényhozás és a végrehajtó hatalom ellenőrzése. A szövetségi közigazgatás kapcsán már érintettük, hogy ezen utóbbi jogosítványokat az 1934-es alkotmány igen szűkre szabta, *a kormány és az államfő nem állt igazi parlamentáris kontroll alatt*. [Ld. 271., 273.§§] A törvényhozói jogokról hasonló értékítélet mondható el, s az erre vonatkozó gondolatmenet – a törvényhozó testület összetételét nem is vizsgálva – négy lépcsőből építhető fel.

Az első lényeges elem, hogy a törvényhozó testület mozgásterét erősen beszűkítette az a szabály, miszerint *törvényjavaslatot csak a Szövetségi Kormány terjeszthetett elő, s ahhoz módosító indítványt sem lehetett fűzni*, csak változatlan formában elfogadni, vagy elutasítani.¹⁹⁷¹ [Ld. 296.§] A kormány pozícióját erősítette az is, hogy *a Szövetségi Gyűlés eljárására határidőt szabhatott*. Ez a rendelkezés *a feje tetejére állította az államhatalmi szervek megszokott viszonyát* is. Abban ugyanis a parlamentnek van befolyása a kormány működésére, például az szab bizonyos feladatok elvégzésére határidőket. Itt viszont a kormány szabhatott feltételeket a parlament számára.

A második lépcső *a Szövetségi Gyűlés döntéseinek gyenge kötőereje* volt. Az előző bekezdésben láthattuk, hogy a törvényhozás döntési jogosítványai erősen korlátozottak voltak. Amennyiben viszont a Szövetségi Kormánynak ilyen körülmények között sem sikerült volna áterőltetni a Szövetségi Gyűlésen egy törvényjavaslatot, ez még mindig nem jelentette akarátának ellehetetlenülését. Rendeleti úton ugyanis hatályba lehetett léptetni azon javaslatokat is, amelyekről a Szövetségi Gyűlés a kormány

1971 B-VG 1934. 61. cikkely (1) bekezdés; LEHNER i. m. 326.; ADAMOVICH (1935) i. m. 175.

által megszabott határidőn belül nem nyilatkozott¹⁹⁷² [Ld. 296.§], sőt még azokat is, amelyeket a Szövetségi Gyűlés elutasított.¹⁹⁷³ [Ld. 296.§]

A harmadik lépcsőfok *a kivételes rendeletekre vonatkozó jogkörök voltak*. Az előző bekezdésben már érintettük, hogy a Szövetségi Gyűlés által el nem fogadott javaslatokat kivételes rendeletekkel hatályba lehetett léptetni. A Szövetségi Elnök és a Szövetségi Kormány azonban arra sem kényszerült rá, hogy a Szövetségi Gyűlésben megtárgyaltassa javaslatait. Törvényhozási tárgyakat érintő kivételes rendeleteket ugyanis nemcsak a Szövetségi Gyűlésben megtárgyalt törvényjavaslatokról lehetett kibocsátani. „Halaszthatatlan” esetekben a Szövetségi Gyűlés megkerülésével is lehetett ilyen rendeleteket alkotni. Az ügy sürgősségének jelentősége van, egy ilyen előírás normális körülmények között jelentős kötőerőt jelenthet. A „halaszthatatlan” szót azonban azért tettem idézőjelbe, mert ennek megítélése elsősorban a Szövetségi Elnök és a Szövetségi Kormány mérlegelésétől függött. Itt pedig az előbb említett két szerv felelősségi rendszerére kell visszatérni. Ha a kivételes hatalom kiterjedt parlamenti kontroll alatt áll, abban az esetben a kormánynak körültekintően meg kell vizsgálnia, hogy az adott esetben valóban halaszthatatlan-e a kivételes rendelet kibocsátása. Ha ugyanis a parlament nem úgy ítéli meg, a kormányt elmozdíthatja a helyéről, súlyosabb esetben akár vád alá is helyezheti. Láthattuk azonban, hogy az 1934-es alkotmány szerint a Szövetségi Kormánynak nem volt politikai felelőssége.¹⁹⁷⁴ [Ld. 273.§] Jogi igen, a Szövetségi Gyűlés elvileg bármely minisztert vád alá helyezhette a Szövetségi Bíróság előtt.¹⁹⁷⁵ [Ld. 273.§] A jogi felelősség azonban a kormány feletti tényleges kontrollhoz nem elegendő, pláne akkor nem, ha a vád alá helyezést elrendelni jogosult parlament a Szövetségi Elnök által kinevezett személyekből áll.¹⁹⁷⁶ [Ld. 241–244. §§] Ebben az esetben tehát joggal állíthatjuk, hogy a sürgősség fenn álltának mérlegelése a Szövet-

1972 B-VG 1934. 148. cikkely (6) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 184.

1973 B-VG 1934. 147. cikkely (3) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 184.

1974 MERKL (1935) i. m. 85.; FROELICH (1937) i. m. 148.; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

1975 B-VG 1934. 88. cikkely (1)-(2) bekezdés, 173. cikkely (2) bekezdés a. pont; FROELICH (1937) i. m. 163.; ADAMOVICH (1935) i. m. 129.

1976 Államtanács tagjainak kinevezése: B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés. Szövetségi Kulturális Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Szövetségi Gazdasági Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Tagállamok Tanácsának (tartományfőnökök) kinevezése: B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés.

ségi Elnök és a Szövetségi Kormány kompetenciájába tartozott. Vagyis *a kormány szinte szabadon döntött arról, hogy egy törvénytervezetet bevezetse a Szövetségi Gyűlés elé, vagy ezzel nem foglalkozik, hanem kivételes rendelet útján azonnal hatályba lépteti.*¹⁹⁷⁷ [Ld. 300.§] S azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a Szövetségi Elnök kivételes rendeletei bizonyos esetekben az alkotmánytól is eltérhettek.¹⁹⁷⁸ [Ld. 301.§]

A negyedik lépcsőfokot az 1934. április 30-i felhatalmazási törvénynek a hatályban tartása jelentette. Az előző három bekezdésből láthattuk, hogy a szövetségi közigazgatás központi szerveinek (elnök, kormány) az 1934-es alkotmány előírásai szerint is széles beavatkozási lehetőségük volt a törvényhozásba. Sőt nyugodtan megállapíthatjuk, fontosabb volt a szerepük, mint a törvényhozó szervé. Mindezt azonban még fokozta, hogy *az 1934. április 30-i felhatalmazási törvényt [ld. 228.§], amely a Szövetségi Kormányt korlátlan alkotmányozó hatalommal ruházta fel,*¹⁹⁷⁹ *hatályban tartották.* Ez a felhatalmazás semmilyen előfeltételt (pl. sürgősség) nem kívánt meg a kivételes hatalom gyakorlásához, s a kormány nem is rendeleteket, hanem elnevezésükben is törvényeket bocsáthatott ki, amelyek akár alkotmánytörvények is lehettek. Nem is beszélve arról, hogy az alkotmányozó hatalom átvételével *a Szövetségi Kormány ön maga korlátlan felhatalmazását saját hatáskörben meghosszabbíthatta.*¹⁹⁸⁰ [Ld. 228., 299. §§]

Mindezek mellett – mint nem olyan régen már említettem – az sem hagyható figyelmen kívül, hogy törvényhozás tagjait – bár csak ideiglenesen – a Szövetségi Elnök nevezte ki.¹⁹⁸¹ [Ld. 241–244. §§] Így ennek a végrehajtó hatalom (a szövetségi központi közigazgatás) által szinte teljesen mellőzhető törvényhozó szervnek egyébként sem volt igazi hatalmi súlya.

1977 B-VG 1934. 147. cikkely (1) bekezdés.

1978 B-VG 1934. 148. cikkely (2) bekezdés.

1979 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (2) bekezdés 1. mondat.

1980 VÜG 1934 56.§ (3) bekezdés.

1981 Államtanács tagjainak kinevezése: B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés. Szövetségi Kulturális Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Szövetségi Gazdasági Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Tagállamok Tanácsának (tartományfőnökök) kinevezése: B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés.

307.§ A tagállami törvényhozásra vonatkozó szövetségi előírások. Az 1920-as alkotmányhoz hasonlóan itt is meg kell vizsgálnunk, hogy a tagállami törvényhozás szabályait milyen mértékben határozta meg a szövetségi alkotmány, s mennyit hagyott a tagállamok önálló szabályozására.

Az első világháború után kibocsátott alkotmány ennek kapcsán csak annyit mondott ki, hogy a tagállami törvényeket a tagállam országgyűlése hozza. Olyan kérdésekről, mint hogy törvényjavaslatot ki terjeszthetett elő, milyen szabályok szerint tárgyalta ezt az országgyűlés stb. csak példálózva beszélhettünk, mivel minden tagállami alkotmány önállóan határozta meg. [Ld. 196.§] *1934 után viszont a szövetségi alkotmány sokkal részletesebben szabályozta a tagállami törvényhozást, amely azt is jelentette, hogy a tagállamok önálló beleszólása lényegesen csökkent.*

A törvényhozási eljárás részletes vizsgálatakor ennek okai is nyilvánvalóvá fognak válni. Az országgyűlések jogosítványait ugyanis a központi hatalomtól függő tartományfőnök javára erősen korlátozták. [Ld. 308.§] Amennyiben a törvényhozási eljárás részletszabályainak megállapítását a tagállami alkotmányokra bízták volna, akkor a tartományfőnök és az országgyűlés közötti „erőviszonyokat” minden tagállam maga határozza meg. Hiába helyezik a tartományfőnököt központi függésbe, a szövetség befolyása nem teljes, mert a tagállam országgyűlése a saját javára csökkenthette volna első emberének jogait.

308.§ Az egyszerű tagállami törvények elfogadása. A törvényhozási eljárás több hasonlóságot mutatott a szövetségi törvényhozással. Törvényjavaslat benyújtására itt is egyedül a tagállami kormány volt jogosult, a törvényhozás tagjai nem.¹⁹⁸² [Ld. 295.§] *Az eljárás – a szövetségi törvényhozáshoz hasonlóan [ld. 295–296. §§] – tanácsadói és ügydöntő szakaszra bomlott, azzal az eltéréssel, hogy a tanácsadói szakaszra nem hoztak létre elkülönült szerveket.*¹⁹⁸³ Az országgyűlés ugyanabban az összetételében mindkét funkciót ellátta.

1982 B-VG 1934. 109. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 185.

1983 MERKL (1935) i. m. 95.; ADAMOVICH (1935) i. m. 185.; Az alkotmány március végi tervezetében [ld. 226.§] a tanácsadói és a döntéshozói eljárás még nem volt megbontva. A tagállam országgyűlése előkészítő eljárás nélkül szavazott a törvényjavaslatokról. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 247. 108. cikkely] A következő szövegváltozatban azonban már sokkal részletesebben szabályozták a tagállami törvényhozás menetét, s többek között a tanácsadói és a döntéshozói eljárás szétbontása is megtörtént. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 507. 108. cikkely]

A tagállam kormánya által benyújtott törvényjavaslatot zárt ülésen megtárgyalták, ahhoz indítványokat fűzhettek. Ezek az indítványok azonban *a tagállam kormányát nem kötötték*.¹⁹⁸⁴ Ezt követően a tervezet visszakerült a kormányhoz, amely megvizsgálta az országgyűlés javaslatait, majd – *a döntéshozatalra rendelkezésre álló időt is megszabva* – újra benyújtotta a törvénytervezetet.¹⁹⁸⁵ A törvényhozás tagjai ehhez *módosító indítványokat nem nyújthattak be*, vitát sem folytathattak róla, az országgyűlés az előterjesztést vagy változatlan formában elfogadta, vagy elutasította.¹⁹⁸⁶ Ha elfogadta, akkor nyilvánvalóan sor került a hitelesítésre és a kihirdetésre, amely a tartományfőnök feladata volt. Amennyiben *a kormány által megszabott határidőn belül az országgyűlés nem hozott döntést, a tartományfőnök – saját felelőssége mellett – rendeleti úton kihirdethette a törvényjavaslatot*.¹⁹⁸⁷ Ha viszont az országgyűlés elutasította a törvényjavaslatot akkor, az nem léphetett hatályba, s később kivételes rendelettel sem volt pótolható.¹⁹⁸⁸ A szövetségi törvényhozástól csak ez az utolsó elem mutatott egy halvány eltérést, egyébként a tagállamok országgyűlései ugyanolyan beszűkített jogosítványokkal rendelkezett, mint a Szövetségi Gyűlés.

A Szövetségi Kancellár egyetértésének megszerzése után¹⁹⁸⁹ [ld. 310.§] sor kerülhetett a törvény hitelesítésére és kihirdetésére. Ezt az 1920 utáni szabályokhoz hasonlóan¹⁹⁹⁰ [ld. 196.§] a tartományfőnök hajtotta végre. Továbbra is minden tagállamnak volt saját hivatalos lapja, a kihirdetés ebben történt meg.¹⁹⁹¹

309.§ A tagállami alkotmány elfogadására és módosítására 1934 után is az érintett országgyűlés volt jogosult. A szövetségi államok kapcsán megbeszélt alkotmányozási autonómia így elvileg 1934 után is megmaradt. A törvényhozási eljárás megegyezett az egyszerű tagállami törvényeknél leírtakkal, azon eltéréssel, hogy a második, döntéshozatali fázisban a szö-

1984 ADAMOVICH (1935) i. m. 185.

1985 Uo.

1986 ADAMOVICH (1935) i. m. 186.

1987 B-VG 1934. 109. cikkely (3) bekezdés.

1988 ADAMOVICH (1935) i. m. 186.

1989 B-VG 1934. 111. cikkely (2) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 94.; ADAMOVICH (1935) i. m. 186.

1990 ADAMOVICH (1923a) i. m. 175.; ADAMOVICH (1927) i. m. 269.

1991 ADAMOVICH (1935) i. m. 187.

vetségi alkotmány rögzítette az elfogadáshoz szükséges szavazati arányt. Az egyszerű törvényeknél ugyanis az elfogadásához szükséges részvételi és szavazati arányt a szövetségi alkotmány nem határozta meg, arról a tagállam maga rendelkezett. Az alkotmányt érintő törvények elfogadása viszont csak akkor volt érvényes, ha a határozathozatalkor az országgyűlés tagjainak legalább a fele jelen volt, s *a leadott szavazatok legalább kétharmada támogatta az indítványt*.¹⁹⁹²

Meg kell említeni, hogy a tagállami alkotmányt érintő törvényeknél nem volt olyan kötelezettség, amely szerint a törvény címében meg kellett volna jelölni, hogy az adott jogforrás „alkotmánytörvény”. A szövetségi jogban viszont volt ilyen rendelkezés, s amint ott említettem, ez jelentőséggel bírt, ugyanis világosabban elhatárolhatóak voltak egymástól az egyszerű törvények és az alkotmányerejű törvények.¹⁹⁹³ [Ld. 297.§] A tagállamokban azonban ilyen kötelezettség csak akkor volt, ha a tagállam alkotmánya ezt maga előírta, ennek hiányában a kvalifikált törvényt nem kellett külön megjelöléssel ellátni.¹⁹⁹⁴

A tagállami alkotmány nem állhatott ellentétben a szövetségi alkotmánnyal.¹⁹⁹⁵ Ez azonban a jogforrási hierarchiából eredő teljesen egyértelmű, magyarázatra nem szoruló szabály volt.

310.§ A szövetség felügyeleti joga és a tagállami autonómia. Az 1920-as alkotmány kapcsán is említettem, hogy a két államhatalmi egység között megosztott törvényhozásnál vigyázni kell a jogalkotás egységének fenntartására, [ld. 195.§] amely a szövetség felügyeleti jogán keresztül valósul meg. Láthattuk, hogy az 1920-as alkotmány a felügyeleti jogot két részre bontotta, s abszolút vétőjogot csak akkor adott a szövetség részére, ha az adott tagállami törvény végrehajtásában a szövetségi szerveknek is közreműködniük kellett.¹⁹⁹⁶ Minden más tagállami törvélynél a központ csak felfüggesztő (szuszpenzív) vétőjoggal rendelkezett.¹⁹⁹⁷ [Ld. 195.§]

1992 B-VG 1934. 112. cikkely (2) bekezdés.

1993 B-VG 1934. 60. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 180.

1994 ADAMOVICH (1935) i. m. 187.

1995 B-VG 1934. 112. cikkely (1) bekezdés.

1996 B-VG 1920 97. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 269.

1997 B-VG 98. cikkely (2) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 267.

Az új alkotmány március végi tervezete még ezt a megoldást követte,¹⁹⁹⁸ a későbbi szövegváltozat azonban megszüntette a két vétójog közötti különbséget,¹⁹⁹⁹ s ez a megoldás került be az alkotmány végleges szövegébe is.

Így a *Szövetségi Kormány a korábbinál erősebb vétójogot kapott*. A tagállami törvények nem voltak megbontva aszerint, hogy a szövetségi szervek közreműködnek-e a végrehajtásukban vagy nem. *A felügyeleti jogot gyakorló Szövetségi Kancellár bármely tagállami törvény jóváhagyását megtagadhatta,*²⁰⁰⁰ amely vétót a tagállam országgyűlése nem korlátozhatta. Amennyiben egy tagállami törvény végrehajtásában a szövetségi szerveknek is közreműködniük kell, még érthető a központ abszolút vétójoga. Ez beavatkozási lehetőség a tagállami ügyekbe, de a szövetségi szervek működésének biztonságát garantálja. A tagállami ügyekbe való beavatkozás nem cél, hanem csak a működőképesség fenntarthatóságának következménye. Az olyan tagállami törvényeknél azonban, ahol a központi hatalomnak semmilyen érintettsége nincs, az abszolút vétójog csak arra szolgál, hogy a tagállami ügyekbe a szövetség beavatkozhaszon. Ez egy teljesen más gondolatmenetet feltételez, a szövetség korlátozni akarta a tagállami törvényhozás autonómiáját.

311.§ A rendeletalkotás. A szövetségi rendeletalkotásban elvileg nem volt jelentős eltérés az 1920-as alkotmány kapcsán leírtakhoz képest. [Ld. 213–218.§§] Az 1934-es alkotmány is deklarálta, hogy a közigazgatási szervek rendeleteket csak törvényi felhatalmazás alapján, azok végrehajtására bocsáthatnak ki.²⁰⁰¹ Vagyis főszabályként itt sem volt ún. eredeti rendeletalkotási jogkör. [Ld. 216.§]

Ezt az egész rendszert áttörte azonban az a széles felhatalmazás, amely a kivételes rendeletekre vonatkozott. [Ld. 299–301.§§] Ha a törvényhozást kivételes rendeletek pótolhatják, akkor a törvény és a rendelet közötti hierarchia elmosódik, a törvényi felhatalmazáshoz kötött rendeletalkotás alkotmányos garanciái megszűnnek.

1998 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 247. 109. cikkely (2)–(3) bekezdés.

1999 Minisztertanácsi jegyzőkönyv 6. kötet 509. 110. cikkely (2) bekezdés.

2000 B-VG 1934. 111. cikkely (2) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 94.; ADAMOVICH (1935) i. m. 186.

2001 B-VG 1934. 9. cikkely (2) bekezdés.

VIII. Az 1934-es alkotmány értékelése

312.§ Az alkotmány kibocsátásának célja. A 30-as évek elején a gazdasági világválság nemcsak a gazdasági, hanem a politikai viszonyokat is szétzilálta. *Közép-Európában különösen kritikus belpolitikai helyzet, érthető okokból, az első világháborút elvesztő államokban alakult ki.* Magyarországon csak korlátozott parlamentarizmus érvényesült, amely erősebb radikalizálódás nélkül túlélte a válságot. Németországban viszont a gazdasági világválság idején tartott parlamenti választásokon teljes politikai földindulás történt, a szélsőséges erők meghatározó többséget szereztek a Birodalmi Gyűlésben, s ennek előjelei Ausztriában is mutatkoztak. Az 1930-ban megtartott választásokon a törvényhozás polarizálódott, nem tudott stabil kormánytöbbség képeződni, egyszóval a parlamentáris kormányzat válságba került. Egy ilyen körülmények között tartott újabb választáson *a szélsőjobboldali erők előretörése szinte kódolva volt.*

A felvázolt körülmények között a hatalmon lévő jobboldali erők *hajlandóságot mutattak az addigi kormányzati rendszer felszámolására.* A Nemzeti Tanács 1933. március 4-i ülése után, teljes elnökségének lemondása miatt,²⁰⁰² a testület működésképtelenné vált. [Ld. 221.§] Az államélet újraindítására lettek volna alkotmányos eszközök, de az Engelbert Dollfuss vezette kormány nem tett kísérletet erre, sőt *akadályozta az ilyen irányba tett lépéseket.*²⁰⁰³ [Ld. 222.§]

A Nemzeti Tanács működésének beszüntetése után, egy 1917-es hadigazdasági felhatalmazási törvény²⁰⁰⁴ alapján, rendeleti kormányzás vette kezdetét [ld. 224.§], s az Alkotmánybíróság működését is ellehetetlenítették²⁰⁰⁵ [ld. 225.§]. A válságból kivezető utat abban látták, hogy az államszervezetet az addigi parlamentáris rendszerről a XI. Pius pápa „Quadragesimo Anno” kezdetű enciklikájában felvázolt hivatásrendi alapra helyezik. *A politikai pártok versengésén alapuló hatalomgyakor-*

2002 Nemzeti Tanács Naplója (IV. törvényhozási ciklus; III. kötet; 1932–1934) 3391–3393.

2003 ADAMOVICH–Funk i. m. 75.

2004 Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGBl 1917/307]

2005 Verordnung der Bundesregierung vom 23. Mai 1933, betreffend Abänderungen des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1930. 2. pont [BGBl 1933/191.]; SPANNER (1951) i. m. 9.

lás nem funkcionált megfelelően, ezért egy új államszervezeti modellt akartak felállítani.

313.§ Az 1934-es alkotmány tényleges kormányzati modellje. Annak megállapításához, hogy az előző pontban felvázolt célt sikerült-e megvalósítani, röviden fel kell idéznünk az új alkotmány kormányzati modelljének sajátosságait. Ennek kapcsán két jellegzetességet kell kissé részletesebben újra áttekintenünk. Az egyik a végrehajtó hatalom törvényhozással szembeni túlsúlya [ld. 314.§], a másik pedig a hatalomgyakorlás önfenntartó jellege. [Ld. 315.§]

314.§ A törvényhozó testület háttérbe szorítása (a végrehajtó hatalom túlsúlya). Említettem, hogy a törvényhozás háttérbe szorítása két eszközzel történt. Egyrészt *a törvényhozó testületek működési rendje speciális volt.* Törvényjavaslatokat csak a Szövetségi Kormány terjeszthetett elő, amelyekhez módosító indítványt nem lehetett benyújtani, a Szövetségi Gyűlés vagy egészében elfogadta, vagy egészében elvetette azt.²⁰⁰⁶ [Ld. 296.§] A parlamentarizmustól szintén idegen szabály volt, hogy a Szövetségi Kormány határidőt szabhatott a törvényjavaslatok megtárgyalására.²⁰⁰⁷ [Ld. 296.§]

A törvényhozó testület háttérbe szorításának második eszköze *a kivételes rendeletek széleskörű alkalmazási lehetősége volt.* [Ld. 299–301.§§] Ráadásul a Szövetségi Gyűlés tagjait a végrehajtó (közigazgatási) hatalom nevezte ki²⁰⁰⁸ [ld. 241–244.§§], működése is korlátozott volt, de a Szövetségi Elnök és a Szövetségi Kormány még ezt az erősen a befolyása alatt tartott Szövetségi Gyűlést is könnyen mellőzhette. Mindemellett a végrehajtó hatalom ellenőrzésére vonatkozó parlamentáris eszközök is jórészt hiányoztak az alkotmányból. A Szövetségi Elnök államhatalmi cselekményeiért egyáltalán nem volt felelős,²⁰⁰⁹ egyedül a privát élet-

2006 B-VG 1934 62. cikkely (1)-(4) bekezdés; PUTSCHEK i. m. 172.

2007 B-VG 1934. 61. cikkely (2) bekezdés, 62. cikkely (2) bekezdés; LEHNER i. m. 326.

2008 Államtanács tagjainak kinevezése: B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés. Szövetségi Kulturális Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Szövetségi Gazdasági Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Tagállamok Tanácsának (tartományfőnökök) kinevezése: B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés.

2009 MERKL (1935) i. m. 85.; FROELICH (1937) i. m. 148.; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

ben elkövetett cselekményeit lehetett rajta számon kérni.²⁰¹⁰ [Ld. 271.§] A Szövetségi Kormány is csak alkotmányjogi felelősséggel tartozott,²⁰¹¹ a polgári alkotmányokból jól ismert politikai felelősség (bizalmatlansági indítvány) intézménye hiányzott.²⁰¹² [Ld. 273.§]

315.§ A hatalom öfenntartó jellege. A parlamentáris kormányzat leg-lényegesebb eleme, hogy *a választásokon hatalomváltásra kerülhet sor*. Hogy ez egyedül a parlament népképviseleti kamarájának választásán döl el, vagy a köztársasági elnököt is a lakosság választja, esetleg a parlament második kamaráját is, már csak alkotmánytechnikai kérdés. Az állam-működés alaptézisét nem változtatja meg.

Az 1934-es osztrák alkotmányban a Szövetségi Elnököt a községek pol-gármesterei által alkotott testület választotta²⁰¹³ [ld. 257.§], s mint az előző pontban ismét szó volt róla, az államfő hivatalából semmilyen alkotmá-nyos eszközzel nem volt elmozdítható.²⁰¹⁴ [Ld. 271.§] A Szövetségi Kan-cellárt, s javaslatára a szövetségi minisztereket a Szövetségi Elnök nevezte ki és hivatalából is csak ő mozdíthatta el őket.²⁰¹⁵ [Ld. 273.§] Láthattuk, hogy a törvényhozás ugyan jogsértés esetén kezdeményezhette a Szövet-ségi Bíróság előtt valamely miniszter elmozdítását,²⁰¹⁶ [ld. 273.§], de ennek nincs különösebb jelentősége, mert az elmozdított miniszter utódját úgysis a Szövetségi Elnök nevezte ki. Mint az előbb említettem, a rendszer csú-csán álló államfőt pedig nem lehetett hivatalából elmozdítani.

A Szövetségi Elnököt választó polgármestereket a községi képviselő-testület választotta. Azonban a képviselőtestület nem választással nyerte megbízatását, hanem tagjait a tartományfőnök nevezte ki.²⁰¹⁷ [Ld. 292.§] A tartományfőnököt pedig az általa kinevezett országgyűlés javaslatá-

2010 B-VG 1934. 76. cikkely (1)-(3) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 148.; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

2011 B-VG 1934. 88. cikkely (1)-(2) bekezdés, 173. cikkely (2) bekezdés a. pont; FROELICH (1937) i. m. 163.; ADAMOVICH (1935) i. m. 129.

2012 ADAMOVICH (1935) i. m. 129.

2013 B-VG 1934. 73. cikkely (1) bekezdés; FROELICH (1937) i. m. 146.; ADAMOVICH (1935) i. m. 118.; VOEGELIN i. m. 204.

2014 MERKL (1935) i. m. 85.; FROELICH (1937) i. m. 148.; ADAMOVICH (1935) i. m. 124.

2015 FROELICH (1937) i. m. 160–161.

2016 B-VG 1934. 88. cikkely (1)-(2) bekezdés, 173. cikkely (2) bekezdés a. pont; FROELICH (1937) i. m. 163.; ADAMOVICH (1935) i. m. 129.

2017 VÜG 1934 39.§

ra – a Szövetségi Kancellár ellenjegyzése mellett – a Szövetségi Elnök nevezte ki, s a kancellár javaslatára bármikor el is mozdíthatta.²⁰¹⁸ [Ld. 288.§] A községi képviselőtestületet kinevező tartományfőnök személyére tehát a Szövetségi Elnöknek és a Szövetségi Kancellárnak meghatározó befolyása volt. Azonban még erre a majorizált községi képviselőtestületre sem bízták rá szabadon a községi vezetők választását, mert a polgármesteri tisztséget csak az a személy vehette át, akit a körzetfőnök (Bezierkshauptmann) hivatalában megerősített.²⁰¹⁹ [Ld. 293.§] A polgármester azonban a körzetfőnöktől (Bezierkshauptmann) folyamatos függésben is állt, az hivatalából bármikor indokolás nélkül elmozdíthatta.²⁰²⁰ [Ld. 293.§] A körzetfőnök (Bezierkshauptmann) pedig csak Szövetségi Kancellár jóváhagyásával bírhatta tisztét, mert őt pedig a kancellár mozdíthatta el bármikor hivatalából.²⁰²¹ [Ld. 292.§]

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy az államszervezet csúcán álló, s hivatalából el nem mozdítható Szövetségi Elnököt azok a polgármesterek választották, akit az általa közvetetten majorizálható községi képviselőtestületek választottak. De egy második „pótfék” is be volt építve a rendszerbe, mert ezeket a polgármestereket az elnök által kinevezett Szövetségi Kancellár – a körzetfőnökön (Bezierkshauptmann) keresztül – bármikor elmozdíthatta hivatalukból.

Ebben az államműködési rendszerben a Szövetségi Elnököt – alkotmányos eszközökkel – nem lehetett a hatalom gyakorlásából elmozdítani, az államhatalom másik jelentős tényezője a Szövetségi Kormány pedig mindig az ő bizalmát bíró személyekből állt.

A törvényhozás, mint nemrég ismételten szó volt róla [ld. 314.§], a hatalomba „bebetonozott” Szövetségi Elnökhöz és Szövetségi Kormányhoz képest csak másodlagos szereppel bírt, de a végrehajtó (közigazgatási) hatalom ezt is kézben tartotta. Az alkotmány a törvényhozó szerveknek csak az összetételét állapította meg, azt viszont nem, hogy tagjai miként nyerik megbízatásukat. Két verzió volt elképzelhető. Az egyes hivatásrendek a saját körükből választják őket, vagy az egyes hivatásrendi csoportokból kinevezéssel nyerik megbízatásukat. Az alkotmány hatálybaléptetésé-

2018 B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés; FROEHLICH (1937) i. m. 153.; VOEGELIN i. m. 199–200.

2019 B-VG 1934. 130. cikkely (2) bekezdés.

2020 B-VG 1934. 130. cikkely (2) bekezdés.

2021 B-VG 115. cikkely (6) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 142.

ről szóló átmeneti törvény az utóbbi verzió mellett döntött.²⁰²² [Ld. 242–243.§§] A törvényhozás tagjait – a Szövetségi Kancellár közreműködésével – a Szövetségi Elnök nevezte ki, s az Államtanács tagjainak kivételével bármikor fel is menthette őket.²⁰²³ Ez annyit jelentett, hogy az államhatalmi jogosítványaikban amúgy is erősen korlátozott [ld. 314.§] törvényhozó szervek összetételét a közigazgatás csúcsszervei határozták meg.

Ebből az is következett, hogy az államfői tisztre történő jelölésére jogosult kibővített Szövetségi Gyűlés sem jelentett gátat, mivel ennek tagjait – áttételesen – maga a Szövetségi Elnök nevezte ki.²⁰²⁴ [Ld. 247.§]

316.§ A autokrata kormányzás túlsúlya a hivatásrendiséggel szemben. Az új alkotmány kapcsán fontos kérdés, hogy *a hivatásrendek milyen mértékben részesedtek a politikai hatalomból.* 1933 tavaszától rendeleti kormányzást vezettek be [ld. 224.§], ahol a törvényhozó és végrehajtói jogosítványok egyre inkább összemosódtak, s amelyre joggal mondhatjuk, hogy autokrata kormányzás volt. Azonban az 1934-es alkotmány kapcsán is hasonló típusjegyeket fedezhettünk fel. *A hivatásrendeket nem ruházták fel tényleges hatalommal*, az új alkotmány hatályba lépése után a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlása továbbra is összemosódott. A Szövetségi Kormány²⁰²⁵ [ld. 300.§] és Szövetségi Elnök²⁰²⁶ [ld. 301.§] részére az alkotmány széleskörű kivételes felhatalmazást biztosított, amely alkalmas volt a törvényhozó szerv mellőzésére. Sőt a Szövetségi Kormánynak egy 1934 áprilisában biztosított, korlátlan alkotmányozó hatalmat adó felhatalmazást²⁰²⁷ az alkotmány hatálybalépése után is fenntartottak.²⁰²⁸ [Ld. 228–229., 299.§§] Lényegében ugyanolyan autokrata

2022 VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont.

2023 VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont.

2024 Államtanács tagjainak kinevezése: B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés. Szövetségi Kulturális Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Szövetségi Gazdasági Tanács tagjainak kinevezése: VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont. Tagállamok Tanácsának (tartományfőnökök) kinevezése: B-VG 1934. 114. cikkely (4) bekezdés. A Szövetségi Gyűlést pedig ezek a testületek a saját tagjai közül választották. [B-VG 1934. 50. cikkely (1)-(2) bekezdés; ld. 246.§]

2025 B-VG 1934. 147. cikkely (1)-(7) bekezdés; MERKL (1935) i. m. 108–109.

2026 B-VG 1934. 148. cikkely (1)-(7) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 183–184.; MERKL (1935) i. m. 111.

2027 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (2) bekezdés.

2028 VÜG 1934 56.§ (3) bekezdés.

hatalomgyakorlás folyt, mint az alkotmány kibocsátása előtti időszakban. Így nagyobb jelentősége nem volt, hogy más államokhoz hasonlóan egy választójogi „reformmal” egypártrendszert vezetnek be, vagy új állam-szervezeti modellt építenek ki.

A hivatásrendiség elsősorban a törvényhozó szerveken keresztül érvényesülhetett volna. *A törvényhozás szerepe azonban 1934 után is annyira háttérbe szorult, hogy a hatalomgyakorlásban lényegesebb változást nem jelentett ahhoz az időszakhoz képest, amikor a parlament működését teljes egészében beszüntették.*

317.§ Alkalmas volt-e a „Quadragesimo Anno” az államműködési válság feloldására? Kérdésként vetődik fel az is, vajon XI. Pius a „Quadragesimo Anno”-t mennyire szánta államműködési válság feloldására? Mint azt korábban láttuk *éppen attól akarta magát a legtávolabb tartani, hogy az államforma, vagyis az államberendezkedés tekintetében bármilyen állásfoglalást tegyen.* [Ld. 237–238.§§] Az állam belső alkotmányos berendezkedését kész tényként kezelte, s amivel foglalkozik az, hogy ennek az államnak milyen feladatai vannak.

Mindezekből világosan megállapítható, hogy *XI. Pius enciklikája nem szolgálhatott államműködési válság feloldására*, hiszen az erre vonatkozó rendelkezéseket szándékosan mellőzte. Ha az államműködés egyes kérdéseiben állást foglalt volna, akkor óhatatlanul a politikai csatározások kereszttüzébe kerül, amely éppen a kitűzött cél megvalósítását lehetetlenítette volna el. *Az államműködés reformjára vonatkozó alkalmazását csak analógiának tekinthetjük.*

318.§ Voltak-e az államhatalom gyakorlására alkalmas hivatásrendek? Mint említettem, *a „Quadragesimo Anno” nem az államszervezetben, hanem a társadalomban mutatkozó válságjelenségek feloldására ad útmutatást.* [Ld. 238.§] Így, ha egyes politikai erők ezt az államműködés válságának feloldására használják, csak saját felelősségükre tehetik, ha az analógia alkalmazása nem válik be, azért a kibocsátó nem tartozik felelősséggel. Egy gondolatot azonban mégis felvetnék, hogy a korabeli viszonyok között egyáltalán létrehozható volt-e működőképes hivatásrendi állam.

Ennek teljesen világos előfeltétele, hogy *a társadalmon belül legyenek megizmosodott hivatásrendi szervezetek.* Ha ezen utóbbiak léteznek, el lehet gondolkozni az államszervezetbe történő jelentősebb mértékű átépí-

tésükről. Kérdés azonban, hogy azok a kulturális²⁰²⁹ [ld. 242.§], de még inkább a gazdasági ágazatokat átfogó²⁰³⁰ [ld. 243.§] hivatásrendi szervezetek, amelyeket az 1934-es alkotmány, s a végrehajtási szabályai megjelöltek, olyan életképes szervezetek voltak-e, amelyekre rá lehetett bízni az államhatalom gyakorlását. A „Quadragesimo Anno”-ból az vezethető le, hogy a különböző kamarák, és egyéb szakmai érdekképviselői szervek a hivatásrendiséget nem képviselik megfelelően. XI. Pius ugyanis, mint korábban is említettem, a *Rerum Novarum*-ban megfogalmazott álláspontot megerősítve kimondja, hogy „[...] az egykor változatos formákkal, harmonikusan tagolt, sokszínű társadalmi élet darabjaira hullott szét, csaknem teljesen elsovadt, szinte csak az egyes ember és az állam maradt meg belőle...”²⁰³¹ Vagyis az éppen létezőek nem igazán megfelelőek.

Így az, hogy a törvényhozás tagjait a különböző hivatásrendinek minősített szervezetek tagjaik közül nem választották, hanem ebből a körből kinevezés történt²⁰³² [ld. 242–244.§§], nemcsak az autokrata hatalomgyakorlás következménye volt. Ezek nem voltak olyan jól működő hivatásrendi szervek, amelyekre az államhatalom gyakorlását megnyugtatóan rá lehetett volna bízni. Ezzel viszont Ausztriában a folyamat a feje tetejére

2029 Az ezeket képviselő Szövetségi Kulturális Tanács összetétele az alábbi volt: a) római katolikus egyház: 8 képviselő; b) evangélikus egyház: 1 képviselő; c) izraelita vallási közösség: 1 képviselő; oktatás, nevelés és népművelés: 22 képviselő; tudomány és művészet: 4-4 képviselő. [Bundesgesetz vom 9. Oktober 1934 über die Bestimmungen der Zahl der nach dem Verfassungsübergangsgesetz 1934 in den Bundeskulturrat und Bundeswirtschaftsrat zu berufenden Vertreter. *BGBI* 1934.II/284. 1.§ A [FROELICH (1937) i. m. 108–109.; VOEGELIN i. m. 231–232.]

2030 Az ezeket képviselő Szövetségi Gazdasági Tanács összetétele az alábbi volt: a) mező- és erdőgazdaság 22 képviselő; b) ipar és bányászat: 15 képviselő; c) kis- és kézműipar 12 képviselő; d) kereskedelem és közlekedés 9 képviselő; e) pénz- hitel- és biztosítási ügyek: 4 képviselő; f) szabadfoglalkozásúak: 4 képviselő; g) közszolgálat: 7 képviselő. [Bundesgesetz vom 9. Oktober 1934 über die Bestimmungen der Zahl der nach dem Verfassungsübergangsgesetz 1934 in den Bundeskulturrat und Bundeswirtschaftsrat zu berufenden Vertreter. *BGBI* 1934.II/284. 1.§ B. Ezen a számon 1935-ben annyit módosítottak, hogy a mező- és erdőgazdaság képviselőinek számát 25-ről 29-re, pénz- hitel- és biztosítási ügyek képviselőit, illetőleg a szabadfoglalkozásúak képviselőit egyaránt 4-ről 5-re emelték. A többi foglalkozási ág képviselői változatlan maradt. [*BGBI* 1935/95., FROELICH (1937) i. m. 109–110.]

2031 *Quadragesimo Anno* 78.

2032 VÜG 1934. 21.§ (1) bekezdés 2. pont.

állt. *Először helyezték hivatásrendi alapra az államműködést, s csak aztán kezdtek hozzá a hivatásrendi szervezetek kiépítéséhez.*

Lényeges kérdés az is, hogy *a hivatásrendeknek az államhatalmi szervezetekbe történő beépülése milyen mértékű.* Az 1934-es osztrák alkotmányban a törvényhozás háromnegyed része ezen elv szerint képződött, hiszen az Államtanács kivételével²⁰³³ [ld. 241.§], a törvényhozás másik három előkészítő szerve hivatásrendi alapokon nyugodott. [Ld. 242–244.§] Ennek a megfelelő működtetéséhez a társadalomban már jól kialakított hivatásrendi tagozódásra lett volna szükség. Ha a korábban is említett, 1926-ban felállított magyar felsőházat vesszük példaként, a második kamarában az osztrák alkotmány által hivatásrendek körébe sorolt személyek aránya az egyharmadot sem érte el.²⁰³⁴ Ehhez az akkor működő szakmai szervezetek is megfelelő bázist nyújtottak. A hivatásrendi állam kapcsán még egy ponton kell idézni a „Quadragesimo Anno”-t. Az enciklika azt is kimondja, hogy a hivatásrendek szerveinek létrehozása az embereknek ugyanolyan sérthetetlen joga, mint ahogy azt XIII. Leó az államforma (államberendezkedés) meghatározása kapcsán kimondta.²⁰³⁵ Ebből pedig világosan következik, hogy XI. Pius álláspontja szerint *a hivatásrendeknek is önszerveződő módon kell létrejönniük. Ausztriában azonban ezt is államilag szervezett módon próbálták kialakítani.*

319.§ Az 1934-es alkotmány veszélyei a „Quadragesimo Anno”-ra (a svájci katolikus munkásszövetség állásfoglalása). 1935 májusában, tehát egy évvel az alkotmány kihirdetése után, a hivatásrendiség kérdéséről Bécsben egy nemzetközi konferenciát szerveztek, amelyre többek között a svájci katolikus munkásszövetség is meghívást kapott. A szövetség a részvételt visszautasító válaszlevelében nagyon jól megfogalmazta az osztrák hivatásrendi államnak a „Quadragesimo Anno”-ra, és ebből

2033 Az Államtanács tagjait a Szövetségi Elnök az „erős karakterű” polgárok közül nevezte ki, hivatásrendekre történő utalást az alkotmány nem tartalmazott. [B-VG 1934. 46. cikkely (1) bekezdés; FROEHLICH (1937) i. m. 104–105., 152.; ADAMOVICH (1935) i. m. 89.; VOEGELIN i. m. 192.]

2034 A felsőház 244 tagjából 36-ot választottak a különböző kamarák, az Akadémia és a felsőoktatási intézmények [1926:XXII. tc. 19.§; TOMCSÁNYI i. m. 370–373.] Ezen túl a vallásfelekezetek még 33 helyet kaptak. [1926:XXII. tc. 4.§ B., TOMCSÁNYI i. m. 365–366.] Ez összességében 69 fő, ami nem éri el a teljes létszám egyharmadát.

2035 *Quadragesimo Anno* 86.

következően a katolikusságra nehezedő veszélyeit.²⁰³⁶ *Az 1934-es osztrák hivatásrendi alkotmányt diktatórikus úton vezették be, s az ilyen típusú intézkedések jellegüknél fogva nincsenek összhangban a „Rerum Novarum”-mal és „Quadragesimo Anno”-val. Az új hivatásrendi szervezet egy autokrata államba vezet, amelyet egyértelműen el kell utasítani, mert nem lehet az általuk képviselt eszmékkel összefüggésbe hozni.*²⁰³⁷ Ez a vélemény azt tükrözi, hogy *a hivatásrendi államnak Ausztriában megvalósult változata sértette a tárgyalt pápai enciklika elveit.*²⁰³⁸

320.§ Véggözetkeztetések. A 30-as évek elején Európa több államában a parlamentáris kormányzás válságba került. Megnőtt azon politikai erők támogatottsága, akik az ebből történő kilábalást az addigi intézményrendszer reformjával nem látták megoldhatónak, hanem *az egész állam működést teljesen új alapokra akarták helyezni.* Ennek egyik lehetséges, de kidolgozott elméleti előzményekkel nem rendelkező változata volt a hivatásrendi állam.

Nem csekély támogatottságot szereztek azonban azon erők is, akik a parlamentarizmus válságából eredő kiábrándultságot egy autokrata kormányzás kiépítésére használták.

Ausztria és Németország a hasonló válságjegyekkel küszködött. A választásokon a parlament polarizálódott, stabil kormánytöbbség nem tudott kialakulni. Ezen helyzetben a radikális erők megerősödtek, s Németországban, ahol előrehozott választásokat tartottak, a legjelentősebb parlamenti erővé váltak. Nagy volt a veszélye azonban annak, hogy ha kormányt alakíthatnak, akkor *a hatalmat kisajátítják, azt nem fogják egy újabb szabad választástól függővé tenni.*

Ennek a helyzetnek a feloldására 1932-ben egy érdekes elmélet jelent meg a német közjogi irodalomban, az alkotmány sérelme (Verfassungsstörung) és az alkotmányos szükséghelyzet (Verfassungsnotstand) fogalmának kialakításával. Ennek lényege az volt, hogy bizonyos szükséghelyzetben, egészen pontosan, ha a hatalom kisajátítására törő extrém politikai erők kerülnek benne túlsúlyba, a népképviselői kamara átmenetileg kiiktatható az államműködésből.²⁰³⁹ Paul von Hindenburg Birodalmi Elnök azon-

2036 REICHHOLD i. m. 381.

2037 REICHHOLD i. m. 381–382.

2038 REICHHOLD i. m. 382.

2039 Amennyiben bármely államhatalmi szerv működésében zavarok keletkeztek, az alkotmány sérelmének (Verfassungsstörung) esete állt elő. Ennek mintaaese-

ban – egy esetleges polgárháborútól is tartva – nem tette magáévá ezt az elméletet, bár két Birodalmi Kancellár is készített erre vonatkozó forgatókönyvet.²⁰⁴⁰ Az államfő a Birodalmi Gyűlést kétszer is feloszlatta, de a választásokat az alkotmány előírásainak megfelelően újra kitűzte. Ezután – szintén a parlamentáris szabályokat betartva – 1933. január 30-án Adolf Hitler, a választásokon győztes párt vezetőjét, kinevezte Birodalmi Kancellárrá. Ezzel kezdetét vette a náci hatalomátvétel, amely a XX. század egyik legfélelmetesebb diktatúrájának kiépítésébe torkollott.

te, amikor a törvényhozás bizonyos, az állam megfelelő működéséhez szükséges döntéseket nem tud meghozni. Ennek az esetnek a feloldására szolgált a Birodalmi Elnök részére biztosított kivételes hatalom, amelynek segítségével az államműködést helyreállíthatta, a példával érintett esetben törvényerővel bíró rendlettel pótolta a jogalkotási hiányosságot. A kivételes hatalom gyakorlása azonban nem jelentette az alkotmányos korlátok átlépését, hiszen azt az alkotmány tételes felhatalmazása alapján tette.

Az alkotmányos szükséghelyzet (Verfassungsnotstand) az alkotmány sérelmének (Verfassungsstörung) egy speciális esete volt. Nem arról volt szó, hogy az államműködés megbénult, s egy működőképes államhatalmi szervnek ezt pótolni kellett. Ebben az esetben a törvényhozásban olyan extrém politikai erők kerülnek többségbe, akik a működésképtelenséget szándékosan, az állam megbénítása érdekében idézik elő, vagy olyan döntéseket hoznak, amelyek az állam alkotmányos berendezkedésének felszámolására irányulnak. Ez egy olyan speciális helyzet, amely nem csak nehezíti, veszélyezteti az állam működését, hanem léteben fenyegeti a fennálló államberendezkedést. A kidolgozott közjogi elmélet szerint alkotmányos szükséghelyzet (Verfassungsnotstand) előállta esetén a működőképes állapotban maradt államhatalmi szerv alkotmánnyal szembeni kötelezettségének („Treupflicht gegenüber der Verfassung”) eleget téve túlléphet a kivételes hatalom alkotmányban rögzített korlátaiban. Az alkotmányos szükséghelyzetet (Verfassungsnotstand) előidéző törvényhozás nem élhet az alkotmányban biztosított kontrolljogaival. A népfelség elvét azonban nem szabad háttérbe szorítani, ezért ezeket a döntéseket utólagosan népszavazás, vagy alkotmányozó gyűlés által meg kell erősíteni.

Az álláspont lényege, hogy a Birodalmi Elnök bizonyos extrém esetekben az alkotmányos felhatalmazáson túli eszközöket is igénybe vehet az alkotmányos rend fenntartásához. Az elmélet gyakorlati megvalósulása úgy történt volna, hogy a Birodalmi Elnök feloszlatta a Birodalmi Gyűlést, s határozatlan időre elhalasztja a választásokat. Az alkotmány szerint a feloszlatast követő hatvan napon belüli időre köteles volt az új választásokat kiírni, ebben az esetben azonban ezt a szabályt átlépheti. [HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 702–703.; HECKEL i. m. 310. és köv.; SZABÓ (2000) i. m. 178–179.]

2040 Franz von Papen (Birodalmi Kancellár 1932. július 1. és november 17. között), valamint Kurt von Schleicher (Birodalmi Kancellár 1932. december 3. és 1933. január 28. között). [HUBER (1957/1990) i. m. 7. kötet 1076–1078.; 1154–1156.; 1244.]

Hitler kancellári kinevezését követően alig több mint egy hónappal Ausztriában a Nemzeti Tanács működésképtelenné vált. [Ld. 221–222.§§] A válság feloldásának legkézenfekvőbb eszköze az előrehozott választás lett volna. Kérdés azonban, hogy ez a választás nem rejtette-e magában a szélsőséges politikai erők jelentős parlamenti megerősödését. A parlamenti választások kitűzése tehát már 1933. márciusában is kockázatos volt, az idő előrehaladásával pedig még inkább azzá vált. A náci hatalom németországi kiteljesedésével ugyanis az osztrák szélsőjobboldal egyre intenzívebb támogatást kapott onnan.

A két tárgyalt államban a folyamatok ellentétes irányba kezdtek haladni. *Németországban a Weimari Alkotmány szabályait betartva kiírták a választásokat, s a győztes párt kormányalakításai megbízást kapott.* Paul von Hindenburgot azonban ezért a lépésért a történétírók javarésze egységesen elítéli. A helyes út az lett volna, ha Hitlert nem nevezi ki kancellárrá, a náci hatalomátvételnél útját állja, akár az alkotmányos keretek átlépésével is. Engelbert Dollfuss ezt megtette, de őt is negatív módon ítéli meg a történétírás, mert az alkotmányos kereteket átlépte. Mindez érdekes helyzetet szül, vajon mit kellett volna tenni?

Lényeges azonban az is, hogy Engelbert Dollfuss vajon a Hindenburgnak ajánlott alkotmányos szükséghelyzet (Verfassungsnotstand) teóriáját követte-e? Vagyis a parlament működésének beszüntetését ideiglenes állapotnak tekintette-e, arra az átmeneti időre, amíg a politikai élet és az államműködés normalizálódik. Erre majdnem biztos nemmel válaszolhatunk. A hivatásrendi alkotmány kibocsátása azt jelentette, hogy a korábbi alkotmányos berendezkedéssel szakítani akartak. A németországi események miatt, viszont az is nyilvánvaló volt, hogy a parlamenti választások elhalasztása nem átmeneti jellegű. Mindaddig, amíg a nácik Németországban hatalmon vannak, egy parlamenti választás a szélsőjobboldal előretörésének reális veszélyét rejtette magában. Ebben a helyzetben nem teljesen meglepő, hogy az államműködést új lapokra akarták helyezni.

A német és osztrák helyzetet, pontosabban Hindenburg és Dollfuss személyiségét összehasonlítva azonban az sem egy utolsó szempont, hogy milyen hajlandóságot mutattak a hatalom kisajátítására. Engelbert Dollfuss-nál ez a „hajlam” vitathatatlanul erősebb volt. Egy parlamentáris államban, normális államműködési keretek között, megvannak a kellő fékek az ellen, hogy a hatalmat bárki kisajátítsa, s autokrata kormányzást vezessen be. Egy olyan válsághelyzetben viszont, ahol a demokratikus államberendezkedés fenntartásának érdekében vetődik fel az alkotmá-

nyos szabályok átlépésének problémája, nem mindegy, hogy a pillanatnyi politikai viszonyok kit emelnek kulcspozícióba. Az illető valóban az alkotmányos kormányzat későbbi helyreállítása érdekében hozza döntéseit, vagy csak egy vissza nem térő alkalom arra, hogy autokrata kormányzást vezessen be. Engelbert Dollfuss esetében ezen utóbbi verziót megnyugtató módon nem tudjuk kizárni.

Mint nemrég említettem, tény viszont az is, hogy a németországi politikai viszonyok Ausztriára jelentős befolyással bírtak, így a parlamentarizmus tartós válságba került. Láthattuk, hogy a hivatásrendi alkotmány is csak álca volt. A hatalom tényleges gyakorlásában kibocsátásával nem állt elő változás, amely továbbra is a kivételes hatalmon nyugodott. [Ld. 299–301.§§] Az egy érdekes alkotmányos kísérlet lett volna, ha az autokrata elemek leépítésével a hivatásrendeket valóban életre keltik, és átadják részükre az államhatalom gyakorlását. Hogy erre sor került volna, vagy nem, azt nem tudhatjuk, hiszen az „Anschluss” véget vetett az 1934-es alkotmánynak. Az 1934 és 1938 között zajló folyamatok pedig éppen ellenkező irányba haladtak. A szélsőjobbaldali erők egyre fokozódó német támogatása, s az osztrák belpolitikába való egyre nyíltabb német beavatkozás elhárítása *az autokrata elemeket erősítette a kormányzásban.*

5. FEJEZET

A NÉMET FENNHATÓSÁG IDŐSZAKA (1938–1945)

I. Az „Anschluss” végrehajtása

321.§ Az „Anschluss” kérdése 1933 után. Korábban részletesen foglalkoztunk a húszas évek „Anschluss” törekvéseivel. [Ld. 44–63.§§] Láthatuk, hogy Ausztria és Németország részéről egyaránt erős elhatározás volt annak megvalósítására, s a csatlakozásnak szinte kizárólag külpolitikai akadályai voltak. A saint-germaini békeszerződés ugyanis tiltotta Ausztria függetlenségének feladását.²⁰⁴¹ [Ld. 31.§] 1933-tól – nem kis részben a németországi náci hatalomátvétel miatt – az „Anschluss”-politikában fordulat állt elő, Ausztria ekkor már függetlenségének megőrzésére törekedett.²⁰⁴² Nyilvánvaló volt azonban az is, hogy Németországgal szemben önállóan nem tudja megőrizni önállóságát, nagyon sok múlott a nagyhatalmak politikáján. 1933 után *az osztrák külpolitika szinte minden energiáját a német „Anschluss” törekvések elhárítására fordította.*

Németország kezdetben gazdasági eszközökkel igyekezett Ausztriát megtörni. Az egyik legsúlyosabb intézkedés az volt, hogy az Ausztriába utazó német állampolgárokat 1000 márkás illetékfizetésre kötelezték, ami az osztrák idegenforgalomnak súlyos károkat okozott.²⁰⁴³ A gazdasági szankciókon túl azonban az osztrák belpolitikába is igyekeztek, mégpedig egyre erőszakosabb módszerekkel beavatkozni. Ennek legbrutálisabb kicsapódása az 1934. július 25-én megkísérelt fegyveres puccs volt, amelyben Engelbert Dollfuss kancellárt is meggyilkolták.²⁰⁴⁴ A szélsőjobb oldali hatalomátvétel azonban ekkor is sikertelen maradt.

322.§ Az 1936-os ún. „júliusi egyezmény” és következményei. Németországot az 1934. júliusi fegyveres puccs idején leginkább Olaszország határozott fellépése tántorította el a közvetlen beavatkozástól. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy Hitler feladta volna Ausztria megszer-

2041 KELSEN (1970) i. m. 147.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 266.; VEROSTA (1968) i. m. 66.; MEZEY-SZENTE i. m. 403.

2042 „Anschluß” 1938. 2–6.

2043 „Anschluß” 1938. 13.; ZÖLLNER i. m. 512–513.

2044 BALT-KOCHER i. m. 271–272.

zésére irányuló törekvéseit. 1934-ben a Versailles-i békével lefegyverzett Németország még nem volt jelentős katonai tényező, folyamatos erősödésével azonban befolyása is növekedett.

1936-ban Ausztria kénytelen volt megkötni az ún. júliusi egyezményt. Ez formálisan nem volt előnytelen, hiszen Németország elismerte Ausztria függetlenségét, s ígéretet tett, hogy belpolitikájába nem avatkozik be. Ezen túl eltörölte az osztrák idegenforgalmat hátrányosan érintő, a német állampolgárokra kivetett kiutazási illetéket.²⁰⁴⁵ [Ld. 321.§] Ausztria viszont ennek fejében amnesztiát biztosított az elítélt náci politikai foglyoknak, szervezetik működésének nagyobb szabadságot biztosított, s egy a megállapodáshoz fűzött titkos záradék alapján két náci szimpatizáns személynek helyet biztosított a kormányban.²⁰⁴⁶ Ausztria részéről tehát a júliusi egyezmény konkrét engedményeket tartalmazott, amely *növelte a náci szervezetek mozgásterét*. Németország részéről azonban – a kiutazási illeték eltörlésén kívül – elvi deklarációk történtek, amelyeket aztán később vagy betartott, vagy nem. Mindemellett, bár az egyezményben erre kötelezettséget vállalt, az osztrák kormány is igyekezett a náci szervezetek mozgásterét korlátozni. Így a két állam közötti feszültség nem oldódott.

1937-re a gazdaságot sikerült stabilizálni, a munkanélküliség is érezhető csökkenésnek indult. A külpolitikai szituáció azonban erősen romlott, *Olaszország és a nyugati hatalmak egyre kevésbé álltak ki Ausztria függetlensége érdekében*.²⁰⁴⁷ 1938. januárjában az osztrák rendőrség még jelentősebb intézkedéseket tett a nácik megfékezésére, ami viszont Németország kedélyeit meglehetősen felborzolta. Február 12-én Kurt von Schuschnigg Szövetségi Kancellár nem teljesen önkéntes látogatást tett Hitlernél, ahol *a német vezér közvetlen katonai beavatkozással fenyegette meg*.²⁰⁴⁸ Hitler fő követelése, a külpolitikai irányvonal összehangolásán és a gazdasági kapcsolatok erősítésén kívül nagyrészt a nácik osztrák belpolitikán belüli térnyerésére vonatkoztak: az osztrák nácik meghatározó személyiségének Seyss-Inquartnak biztonsági miniszterré való kinevezése, a Hazafias Fronton belül az NSDAP szabad működése, az elítélt nemzetiszocialisták részére teljes amnesztia és a hadsereg náciellenes

2045 „Anschluß” 1938. 13.; ZÖLLNER i. m. 512–513.

2046 Balt-Kocher 272–273.

2047 ZÖLLNER i. m. 521–522.

2048 ZÖLLNER i. m. 522.

vezérkari főnökének menesztése.²⁰⁴⁹ A Szövetségi Kormány nem látott más lehetőséget, mint a követelések teljesítését, amely viszont saját akcióképességét korlátozta.

Az egyre nehezedő nyomás enyhítésére *a kormány függetlenségi népszavazás kitűzése mellett döntött.*²⁰⁵⁰ Egy autokrata államban nem volt kétséges, hogy a kormány keresztül tud vinni egy sikeres népszavazást,²⁰⁵¹ ami viszont Németország számára válhatott kellemetlenné. A függetlenséget megerősítő népszavazás után egy esetleges katonai intervenció már nyílt megszállás lett volna. Ennek következtében a folyamatok felgyorsultak. Az 1938. március 13-ára kitűzött népszavazással, amelyet Hitler minden körülmények között meg akart akadályozni, lényegében az „Anschluss” dátumát jelölték ki. Két nappal a népszavazás előtt Hitler Kurt von Schuschnigg Szövetségi Kancellárt a népszavazás visszavonására és hivatalából történő lemondásra kényszerítette.²⁰⁵² Seyss-Inquart kormányalakítási megbízást kapott, s az új kormány az 1934. április 30-i felhatalmazási törvény²⁰⁵³ [ld. 228.§] alapján kimondta Németország és Ausztria egyesítését.²⁰⁵⁴ 1938. március 13-án így nem a Németországtól való függetlenséget megerősítő népszavazásra, hanem a német csapatok Ausztriába történő bevonulására került sor.

323.§ Különbségek egy demokratikus vagy egy totális államhoz való csatlakozás között. Az „Anschluss” megvalósítására a húszas években készített tervek egy parlamentáris kormányzati rendszerben működő államnak egy ugyan ilyenhez történő csatlakozásával számoltak. Két szövetségi államról lévén szó a horizontális mellett egy erős vertikális hatalommegosztás is létezett. A kérdés az volt: lehet-e egy szövetségi államot egy másik szövetségi államba integrálni úgy, hogy a csatlakozó ország államszervezeti felépítését ne kelljen alapvetően megváltoztatni. [Ld. 54.§]. Ez elsősorban a befogadó állam alkotmányos berendezkedésétől függött,

2049 „Anschluß” 1938. 13.

2050 REICHHOLD i. m. 349.; MEZEY–SZENTE i. m. 405.

2051 A kormány, a mögötte álló Hazafias Fronttal egyetemben aktív szervezésbe kezdett a népszavazás sikerességének érdekében. [„Anschluß 1938 219–235.]

2052 JEDLICKA i. m. 101.; MEZEY–SZENTE i. m. 405.

2053 Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung. (BGBl 1934/255.) III. cikkely (1) bekezdés.

2054 Bundesverfassungsgesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich. [BGBl. 75/1938]

nevesítve attól, hogy az tagállamainak milyen alkotmányozási autonómiát adott.

A befogadó állam alkotmányos berendezkedése a csatlakozó államra mindenképpen kihat. 1938-ban azonban a csatlakozás egy totális államhoz történt, amelyben a hatalommegosztást – horizontális és vertikális formájában egyaránt – ekkora már felszámolták. A tagállami autonómia felszámolásával nyilvánvalóan alkotmányozó autonómiájuk²⁰⁵⁵ [ld. 51.§] is megszűnt. Míg a weimari Németországban a tagállamok államszervezeti felépítésüket maguk határozták meg, itt ez központi jogforrások által történt. A helyi közhatalmat gyakorló személyeket is a birodalmi hatóságok nevezték ki, s az általuk meghatározott politikai irányvonalat kellett közvetíteniük. Mindez azt jelentette, hogy Németország államberendezkedési sajátosságai erősebben kihatottak Ausztriára, mint az 1933 előtt tervezett „Anschluss” esetén.

II. A Harmadik Birodalom államszervezetének jellegzetességei

324.§ A tagállamok jogállása a III. Birodalomban és az „Anschluss”.

Az első világháború utáni „Anschluss”-törekvések kapcsán láthattuk, hogy a technikai lebonyolítás legegyszerűbb módozata az volt, ha Ausztria egy tagállamként kapcsolódik Németországhoz. [Ld. 50.§] Ez a megoldás 1938-ban is kézenfekvő volt. Így célszerű áttekinteni, hogy Németországban 1938-ban hogyan nézett ki a tagállamok jogállása.

325.§ Az 1933. március 24-i felhatalmazási törvény. A Weimari Alkotmány rendszerén az első, s talán legsúlyosabb sebet „A nép és a Birodalom szükségének megszüntetéséről” szóló 1933. március 24-i felhatalmazási törvény ejtette.²⁰⁵⁶ Eszerint a Birodalmi Alkotmányban meghatározott eljáráson kívül törvényeket a Birodalmi Kormány is hozhatott, amelyek akár az alkotmánytól is eltérhettek.²⁰⁵⁷ Ezzel a jogforrási hierarchia,

2055 WRV 17. cikkely (1)-(2) bekezdés; HUBER (1957/1990) i. m. 6. kötet 72–73.; MERKL (1996) i. m. 353.

2056 Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich. Vom 24. März 1933. [RGBI I. (deutsches) 141.]

2057 Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich. Vom 24. März 1933. [RGBI I. (deutsches) 141.] 2.§

amely a demokratikus államműködés egyik legfontosabb eleme, megszűnt létezni. *A végrehajtó hatalmat gyakorló kormány előtt mindenféle jogalkotási korlát megszűnt, akár az alkotmány módosítására is jogosult volt.* Felhatalmazási törvényekkel a húszas évek Németországában is találkozhatunk, de azok jelentősen eltértek ettől. A kormány korábban sosem vált törvényalkotó szervvé, az általa kibocsátott jogforrások mindig rendeletek voltak, csak azok meghatározott esetekben a törvényektől eltérhettek. Itt azonban a kormány nevesítve is törvényeket alkotott. A korábbi felhatalmazási törvények abban is különböztek, hogy az alkotmánytól való eltérést sohasem engedték meg.²⁰⁵⁸

Tekintettel arra, hogy a tagállamok és a Birodalom közötti hatásköri megosztást az utóbbi alkotmánya határozta meg, ennek módosításával bármilyen hatáskör elvonható volt a tagállamoktól. A Hitler vezette kabinet igen gyorsan hozzá is kezdett a demokratikus intézményrendszer felszámolásához, ezen belül a tagállami autonómia megszüntetéséhez.

Mindez Ausztria története szempontjából azért fontos, mert ez határozta meg, hogy az „Anschluss” megvalósulása esetén milyen keretek közé kerül. Milyen mértékben határozhatja meg önállóan belső állam-szervezetét, s milyen mértékben állapítják azt meg központi előírások.

326.§ A tagállami autonómia felszámolása. A hírhedt felhatalmazási törvény [ld. 325.§] kibocsátásától alig egy hét telt el, s a Birodalmi Kormány hozzálátott a vertikális hatalommegosztás felszámolásához. Március 31-én elfogadta a Birodalom és országainak egyesítéséről szóló törvényt,²⁰⁵⁹ amely a tagállamok kormányának a Birodalmi Kormányhoz hasonló felhatalmazást adott a helyi törvényhozásban. A néhány nap múlva kibocsátott, az egyesítéséről szóló újabb törvény felállította a központ alá rendelt birodalmi helytartó (Reichsstatthalter) intézményét, amely kinevezte és felmentette a tagállam kormányát. A választások nélkül újjászervezett országgyűlések saját kormányuktól a bizalmat nem vonhatták meg. Így *a tagállami törvényhozás teljes egészében a kancellár alá rendelt helytartótól függött.* 1935-ben a helytartók jogállását újraszabályozták, amely törvény az „Anschluss” megvalósulása idején is hatályban volt. Erről nemsokára külön fogok szólni. [Ld. 328.§]

2058 SCHMITT (1933) i. m. 455–456.

2059 Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich. Vom 31. März 1933. *RGBl* I. (deutsches) 153.

327.§ A Birodalom újjáalakításáról (Neufbau des Reichs) szóló törvény. 1934. január 30-án a Birodalmi Közlönyben megjelent a Birodalom újjáalakításáról szóló törvény. Ebben a tagállamok népképviselési szerveit lényegében megszüntették, hiszen ugyanúgy „egypártrendszerűvé” alakították, mint korábban a Birodalmi Gyűléssel azt már megtették. Funkciói már eddig is formálisak voltak, hiszen láthattuk, hogy a törvényhozást a tagállam kormánya és nem a népképviselési szerve gyakorolta. Ezzel a tagállamok a Birodalom decentralizált szerveivé váltak.

A tagállamok felségjogai a Birodalomra szálltak, a tagállamok kormányai pedig formálisan is a Birodalmi Kormány közvetlen alárendeltségébe kerültek. A birodalmi helytartókat (Reichsstatthalter) a birodalmi belügyminiszter felügyelete alá rendelték, a tagállami kormányokhoz fűződő viszonyukról azonban nem rendelkezett. Így elvileg az 1933-ban megállapított kompetenciáik [ld. 326.§], a jogállásukat újraszabályozó 1935-ös törvényig [ld. 328.§] megmaradtak. Itt azonban ellentmondás keletkezett, hiszen a tagállam kormány eddig az ő irányításuk alá tartozott, most azonban közvetlenül a Birodalmi Kormány alá rendelték őket.

328.§ A birodalmi helytartók (Reichsstatthalter) jogállásának újraszabályozása. A birodalmi helytartók jogállásának újraszabályozására 1935-ben került sor,²⁰⁶⁰ amellyel kiküszöbölték a Birodalom újjáalakításáról szóló törvény által keltett ellentmondást is. A törvény szerint a helytartók a Birodalmi Kormány képviselői voltak, s a birodalmi miniszterek – a belügyminiszter felügyeleti jogának sérelme nélkül – közvetlenül utasíthatták őket. Bármikor szabadon visszavonható kinevezésüket a Vezér és Kancellártól kapták, s fő feladatuk az általa meghatározott politikai irányvonal betartatása volt. A tagállami kormányok irányítása nem tartozott automatikusan hozzájuk, így a Birodalmi Kormány és a helytartók kompetenciái között nem volt ütközés. Illetékességi területük egyedileg állapították meg, amelynek nem kellett feltétlenül egy tagállamot lefedni. Kinevezésük azonban általában egy-egy tagállamba szólt.

A helytartó tisztsége önmagában inkább politikai tisztség volt, mint konkrét közigazgatási funkció.²⁰⁶¹ A tagállamban a tényleges közigazgatási feladatokat annak kormánya látta el. Ennek tagjait azonban a Vezér és Kancellár az ő javaslatára nevezte ki és mentette fel. Láthattuk, hogy

2060 Reichsstatthaltergesetz. Vom 30. Januar 1935. [RGBl I. (deutsches) 65–66.]

2061 HUBER (1937/1939) i. m. 352.

az 1933-as szabályok szerint [ld. 326.§] a tagállam kormányának tagjait maga a helytartó nevezte ki, itt viszont csak javaslattevési joga volt a Vezér és Kancellár irányába. Növelte azonban a helytartók szerepét, hogy sok tagállamban őket bízták meg a kormányfői teendőkkel.²⁰⁶² A törvényeket az így kinevezett kormány hozta s – a Birodalmi Kormány egyetértésének kikérése után – a helytartó hirdette azokat ki.

329.§ Összegzés. (A Német Birodalom államszerveződési modellje az Anschluss idején) Németország az állami egység 1867-es megvalósulásától kezdve szövetségi államként működött. A náci hatalomátvétel után azonban, mint az előző pontokban láthattuk, ezt az államszerveződési modellt fokozatosan felszámolták. Az 1933 tavaszán kibocsátott törvények a tagállamok népképviselői szerveit ugyan még meghagyta, de hatáskörüket jelentősen beszűkítette és összetételüket is manipulálta. Ezzel a tagállamok és a Birodalom közötti vertikális hatalommegosztás jelentős mértékben átrendeződött az utóbbi javára. A Birodalom újjáalakításáról szóló törvény [ld. 327.§] azonban nem csak háttérbe szorította, hanem teljesen megszüntette a tagállamok népképviselői szerveit. Ezzel a „*Landok*” *többé nem egy szövetségi állam tagállamai voltak, hanem a központi hatalom (a Birodalom) decentralizált közigazgatási egységei.*²⁰⁶³

Az 1920-as alkotmány kapcsán megtárgyaltuk, hogy egy szövetségi államban a tagállamoknak van bizonyos „létezéshez való joguk”, például a szövetség a területi beosztásukat egyoldalúan nem változtathatja meg. Az „Anschluss” idején fennálló német államberendezkedésben azonban ez nem így volt. Azzal, hogy az egykori tagállamok a Birodalom decentralizált közigazgatási egységeivé váltak, *azokat a központi hatalom bármikor szabadon átszervezhette. Ebből érthetővé válik, hogy a Német Birodalom fennhatósága alá tartozó Ausztria közigazgatási rendszere miért volt könnyen átszervezhető.*

III. Ausztria jogállása a Harmadik Birodalomban

330.§ Ausztria jogállásának periódusai. Ausztriának a Német Birodalmon belüli jogállása *két jelentős periódusra bontható.* A demokratikus

2062 HUBER (1937/1939) i. m. 352–353.

2063 BRAUNEDER (2001a) i. m. 249.

időszak „Anschluss” törekvései kapcsán megbeszéltük, hogy a Németországhoz történő csatlakozásnak két verziója vetődött fel. Az egyik szerint Ausztria egy tagállamként csatlakozik Németországhoz, a másik alapján minden tagállama külön-külön tagállamként. [Ld. 50.§] Az „Anschluss” időszakának két periódus lényegében ezt a két verziót valósította meg.

1938. március 13-án Ausztriát „Land Österreich” elnevezés alatt egy közigazgatási egységként csatolták Németországhoz.²⁰⁶⁴ Ez az időszak 1939. május 1-jéig tartott, amikor az ún. „Ostmarkgesetz” a korábbi Ausztriát – nagyjából a korábbi tagállami határokhoz igazodva – különálló közigazgatási egységekre bontotta. Ezek az egységek közvetlenül a Birodalom irányítása alá kerültek, így az 1938 előtti Ausztria, mint területi egység megszűnt létezni.

331.§ Ausztria közigazgatása a „Land Österreich” időszakában (1938. március 13. – 1939. április 30.). Korábban említettem, hogy az „Anschluss” végrehajtásának napján (1938. március 13.) az osztrák kormány egy alkotmányerejű törvényt bocsátott ki „Ausztriának a Német Birodalommal történő újraegyesítéséről” címmel [ld. 322.§], amelyet másnap, mint német birodalmi törvényt a Birodalmi Közlönyben is kihirdettek.²⁰⁶⁵ A törvény azonban Ausztria államműködésével kapcsolatban semmilyen rendelkezést nem tartalmazott. Azzal viszont, hogy a Németország részévé vált, *a német birodalmi jog hatálya alá került*. Láthattuk, hogy 1938-ra Németország egy teljesen centralizált állammá vált, amelynek korábbi tagállamai már csak decentralizált közigazgatási egységei voltak. Így Ausztria is ilyen státuszba került, *minden korábbi szövetségi és tagállami kompetencia birodalmi hatáskörbe került*. Az osztrák államhatalmi szervek által gyakorolt minden funkció a Birodalom által delegált, és bármikor szabadon visszavonható hatáskör volt.²⁰⁶⁶

Az „Anschluss” előtt kihirdetett német törvényeket azonban nem léptették automatikusan hatályba, az osztrák jogrendnek egy pillanat alatti integrálása lehetetlen volt. A német törvények Ausztriában csak akkor voltak alkalmazhatóak, ha azt egyedileg elrendelték.²⁰⁶⁷ A legelső hatály-

2064 SPANNER (1941) i. m. 12.

2065 Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich. Vom 13. März 1938. [RGI. I. (deutsches) 237.]

2066 LEHNER i. m. 361.

2067 Erster Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Einführung deutscher Reichsgesetze in Österreich. Vom 15. März 1938. [RGI. I. (deutsches) 247–248.] 1.§

ba léptetett jogszabály a birodalmi helytartókról szóló 1935-ös törvény volt²⁰⁶⁸ [ld. 328.§], s Seyss-Inquart-ot rögtön ki is nevezték helytartónak.²⁰⁶⁹ Az általa vezetett korábbi Szövetségi Kormány osztrák tagállami kormánnyá alakult át, amelynek vezetésével a helytartót bízták meg.²⁰⁷⁰ Ezt követően pedig a törvényhozás jogát a helytartóra, illetőleg az általa vezetett kormányra ruházták.²⁰⁷¹ Mindemellett Hitler egy közvetlenül neki alárendelt birodalmi biztost is kinevezett Ausztriába, akinek minden állami és pártszervvel kapcsolatban – így a tartományi kormánnyal szemben is – utasítási joga volt.²⁰⁷²

332.§ Az osztrák területek közigazgatása az „Ostmarkgesetz” kibocsátása után (1939. május 1. – 1945. április 27.). Az 1939. április 19-én kihirdetett ún. „Ostmarkgesetz”²⁰⁷³ – mint már említettem [ld. 330.§] – a korábbi Ausztriát részeire bontotta. Nagyjából az 1938 előtti tagállami beosztást követve,²⁰⁷⁴ hét közigazgatási egységet²⁰⁷⁵ (ún. „Reichsgau”-t) alakítottak ki. Emellett a Szudéta-vidéknek Ausztriával határos területeiből, mintegy 4-5 ezer négyzetkilométernyi részt a „Reichsgau”-k területéhez csatoltak.²⁰⁷⁶ A korábbi „Land Österreich” államhatalmi szervei

2068 Erster Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Einführung deutscher Reichsgesetze in Österreich. Vom 15. März 1938. [*RGBl.* I. (deutsches) 247–248.] 2.§ 4. pont

2069 Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Ernennung des Reichsstatthalters in Österreich. Vom 15. März 1938. [*RGBl.* I. (deutsches) 248.]

2070 Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Österreichische Landesregierung. Vom 15. März 1938. [*RGBl.* I. (deutsches) 249.]

2071 Verordnung über das Gesetzgebungsrecht im Lande Österreich. Vom 30. April 1938. [*RGBl.* I. (deutsches) 455.]

2072 SPANNER (1941) i. m. 13.; LEHNER i. m. 361.; Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Bestellung des Reichskommissars für die Wiedervereinigung Österreich mit dem Deutschen Reich. Vom 23. April 1938. [*RGBl.* I. (deutsches) 407.]

2073 Gesetz über den Aufbau der Verwaltung in der Ostmark (Ostmarkgesetz). Vom 14. April 1939. [*RGBl.* I. (deutsches) 777.]

2074 SPANNER (1941) i. m. 19.

2075 A korábbi kilenc tagállam közül a két legkisebb, Burgenland és Vorarlberg nem alakult önálló „Reichsgau”-vá. Vorarlberg Tirollal együtt alkotott egy közigazgatási egységet, Burgenland pedig nem érte meg az „Ostmarkgesetz”-et sem, mivel az „Anschluss”-t követően még osztrák tagállami törvénnyel felosztották Alsó-Ausztria és Stájerország között. [SPANNER (1941) i. m. 20.]

2076 Ausztria területe az „Anschluss” idején 83 833 négyzetkilométer volt [Österreichisches Jahrbuch 1930. 346.], a „Reichsgau”-k összesített területe

megszűntek, a „Reichsgau”-k pedig közvetlenül a Birodalom alá tartozó közigazgatási egységek lettek.

A „Reichsgau”-k *kettős funkcióval bírtak*. Egyes ügyeket saját hatáskörben intéztek („*önkormányzati*” *hatáskör*), *mindemellett a központi közigazgatás közvetítése* is a feladatuk volt. Funkciója hasonlított az 1861-es tartományi rendtartásokban kiépített rendszerhez.²⁰⁷⁷ A községek kapcsán látni fogjuk azonban, hogy önkormányzatiság a szó valós értelmében nem létezett. [Ld. 333.§] A hatáskörök ilyen jellegű megbontása azt jelentette, hogy egyes ügyekben a döntést és a végrehajtást is helyben foganatosították, míg a másik esetben a döntés a központban született, s a tárgyalat szerv csak végrehajtotta azt. Az önkormányzatiságnak azonban feltétele lett volna az is, hogy a központi hatalomtól függetlenül jöjjenek létre a hatóságai, ennek a feltételnek azonban nem feleltek meg.

A *hét új közigazgatási egység mindegyikébe külön helytartót neveztek ki*. Ausztriában az „Anschluss”-t követően – a korábban tárgyalta szabályoktól [ld. 327.§] kissé eltérve – a kormány törvényhozási jogait a helytartó gyakorolta.²⁰⁷⁸ Az „Ostmarkgesetz” alapján a helytartói tisztségbe az addigi tartományfőnökök kerültek, akiknek mindegyike a saját illetékeségi területén a korábbi osztrák helytartó jogosítványait gyakorolta.²⁰⁷⁹

A „Reichsgau”-k létrehozása egy közigazgatási szintet kiiktatott. Ausztriában ugyanis 1938 márciusa után a korábbi „Landok” megmaradtak közigazgatási egységeknek, s ezen belül még voltak a községek (helyi „önkormányzatok”). Ehhez a korábbi háromszintű közigazgatáshoz kapcsolódott negyedik „emeletként” a birodalmi közigazgatás. A „Reichsgau”-n belül csak a helyi „önkormányzatok” működtek így, *háromszintűvé vált a közigazgatás*. Persze helyi „önkormányzatok” sem voltak egységesek, az 1938 előtti közigazgatás kapcsán is említettem, hogy azok alapegységei a községek (Ortsgemeinde) voltak, amelyek közigazgatási körzetekbe (Verwaltungsbezierk) szerveződtek.²⁰⁸⁰ [Ld. 292.§] A rendszer a „Reichsgau”-ban is hasonló volt, a községek városkerületet (Stadtkreis), ezek pedig ún. „Landkreis”-t alkottak.

azonban 88 211 négyzetkilométert tett ki. [SPANNER (1941) i. m. 19.]

2077 BRAUNEDER (2001a) i. m. 252.

2078 Verordnung über das Gesetzgebungsrecht im Lande Österreich. Vom 30. April 1938. [RGBl. I. (deutsches) 455.] 1.§

2079 Gesetz über den Aufbau der Verwaltung in der Ostmark (Ostmarkgesetz). Vom 14. April 1939. [RGBl. I. (deutsches) 777.] 17.§ (1) bekezdés.

2080 B-VG 1934. 123. cikkely (1)-(6) bekezdés, 124. cikkely.

Az 1939-es „Ostmarkgesetz” által létrehozott új közigazgatási egységek példát jelentettek Németország közigazgatásának újjászervezésére.²⁰⁸¹ A tagállamok óriási mértbeli különbségei és bizonyos mértékig aszimmetrikus belső közigazgatásuk sok nehézséget okozott. Az „Ostmarkgesetz” Ausztria esetében átlépte a történelmi determinációkat és racionális közigazgatási egységeket hozott létre. A háború alatt azonban a Birodalom többi területének átalakítására már nem került sor.

333.§ A helyi „önkormányzatok”. Az 1938 előtti időszak kapcsán már jeleztem, hogy Ausztriában a helyi önkormányzatok rendszere erős kontinuitást mutatott. Az 1920-as alkotmány lényegében érintetlenül meghagyta az 1861-es községi törvényt. Szervezetileg nagyobb változásokat az 1934-es alkotmány sem hozott, de önkormányzatiságukat jelentősen korlátozta. [Ld. 292.§] Az „Anschluss” követően azonban az 1935-ös német községi törvény²⁰⁸² hatályát terjesztették ki Ausztriára is.²⁰⁸³ Az önkormányzatiság nyomai viszont ebben még annyira sem voltak meg, mint a hivatásrendi állam községi rendszerében. Legjellegzetesebb vonása az állampárt (NSDAP) erős befolyása volt, amely a polgármesteri tisztség elnyerésénél és a községi képviselők kiválasztásánál is érvényesült.²⁰⁸⁴ Emellett az állampárt megbízottjának általános utasítási joga volt a községi szervek irányában.²⁰⁸⁵

Az „Ostmarkgesetz” a községek szervezetét nem érintette. A helyi közigazgatási egységek a „Reichsgau”-n belül ugyanúgy működtek, mint 1939. május 1 előtt a „Land Österreich” keretei között.

334.§ Az igazságszolgáltatás szervezete. Az „Anschluss”-t követően hamarosan az igazságszolgáltatás átszervezéséhez is hozzákezdtek. Az „Ostmarkgesetz” az igazságszolgáltatás rendszerét nem érintette, így a két időrendi periódust ebben a kérdésben is együttesen tárgyaljuk.

2081 BRAUNEDER (2001a) i. m. 252.

2082 Die Deutsche Gemeindeordnung. Vom 30. Januar 1935. [RGBl. I. (deutsches) 413.]

2083 BRAUNEDER (2001a) i. m. 254.

2084 Die Deutsche Gemeindeordnung. Vom 30. Januar 1935. [RGBl. I. (deutsches) 413.] 41, 51.§§

2085 Die Deutsche Gemeindeordnung. Vom 30. Januar 1935. [RGBl. I. (deutsches) 413.] 33.§

Az 1938 előtti időszak kapcsán megbeszéltük, hogy az igazságszolgáltatást a tagállamokkal nem osztották meg, az kizárólagos szövetségi kompetencia volt. Ezt az elvet az 1920-as²⁰⁸⁶ [ld. 146.§] és az 1934-es²⁰⁸⁷ [ld. 276.§] alkotmány is követte. Az „Anschluss” után azonban *az igazságszolgáltatási kompetenciákat teljes egészében elvonták Ausztriától és a Birodalomra ruházták*,²⁰⁸⁸ így a bíróságok birodalmi szerveknek minősültek.

A bíróságok szervezeti felépítést viszont csak részben alakították át. Az 1920-as alkotmány kapcsán megbeszéltük, hogy egy polgári államban a rendes bíróságok szervezetileg általában négy szintre tagozódnak. Ez Ausztriában sem volt másképpen²⁰⁸⁹ [ld. 150.§], s ezen a rendszeren az 1934-es alkotmány sem változtatott.²⁰⁹⁰ Az igazságszolgáltatásnak a birodalmi kompetenciába történő áthelyezése azonban maga után vonta, hogy a német legfelsőbb bíróság, a Lipcsében székelő Birodalmi Bíróság (Reichsgericht) illetékességi területe kiterjedt Ausztriára is. Ez az osztrák Legfelsőbb Bíróságot (Oberste Gerichtshof) feleslegessé tette, hiszen ennek megtartásával a Birodalmi Bíróság már ötödik lépcsőfokká vált volna. Láthattuk azonban, hogy a német jogrendszert csak korlátozottan vezették be Ausztriában, így a Birodalmi Bíróságnak az onnan felterjesztett ügyekben általában az osztrák jogot kellett alkalmaznia. Ezért a Birodalmi Bíróságon belül külön polgári és büntetőtanácsot szerveztek, amelyek az Ausztriából felterjesztett ügyeket tárgyalták.²⁰⁹¹ A harmadik szinten elhelyezkedő ítéletábrák (Oberlandesgericht) illetékességi területét is átalakították. Kezdetben egész Ausztriában egyetlen, a bécsi ítéletábrák (Oberlandesgericht) működött, majd 1939. februárjában, tehát még az „Ostmarkgesetz” előtt, Linz székhellyel egy második ítéletábrát

2086 B-VG 1920. 82. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 243.; MEZEY-SZENTE i. m. 403.; ZELLER (2007) i. m. 143.

2087 B-VG 1934. 98. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1935) i. m. 158.

2088 BRAUNEDER (2001a) i. m. 252.; Erlaß des Führers und Reichskanzlers zur Überleitung der Rechtspflege im Lande Österreich auf das Reich. Vom 23. April 1938. [RGBl. I. (deutsches) 413.]

2089 Gesetz vom 1. August 1895 über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in bürgerlichen Rechtssachen (Jurisdiktionsnorm). [RGBl. (österreich.) 111/1895.] 1.§; Gesetz vom 23. Mai 1873, betreffend die Einführung einer Strafproceß-Ordnung. [RGBl. (österreich.) 119/1873.] 9–16.§§; ZELLER (2007) i. m. 143.

2090 ADAMOVICH (1935) i. m. 158.

2091 BRAUNEDER (2001a) i. m. 252.

(Oberlandesgericht) is felállítottak.²⁰⁹² A törvényszékek (Landgericht), és a járásbíróóságok (Amtsgericht²⁰⁹³) szervezete változatlan maradt.²⁰⁹⁴

A közjogi bíráskodásban ennél nagyobb változások zajlottak le. Korábban láthattuk, hogy Ausztriában 1920 után két fontos közjogi bíróság is működött, az Alkotmánybíróság²⁰⁹⁵ és a Közigazgatási Bíróság.²⁰⁹⁶ [Ld. 155–158.§§, 160–170.§§] Ezt a két testületet az 1934-es alkotmány, az alkotmánybíráskodási funkciót meggyengítve, Szövetségi Bíróság elnevezés alatt egyesítette.²⁰⁹⁷ [Ld. 259–262.§§] Az „Anschluss” követően a Szövetségi Bíróságot megszüntették, s helyébe egy Közigazgatási Bíróságot szerveztek, amely alkotmánybíráskodási funkciókkal már egyáltalán nem rendelkezett.²⁰⁹⁸ 1941-ben azonban sor került a Birodalmi Közigazgatási Bíróság felállítására, amelybe többek között a az osztrák Közigazgatási Bíróságot is beolvasztották.²⁰⁹⁹ A testület azonban a Birodalmi Közigazgatási Bíróság kihelyezett tanácsaként továbbra is Bécsben maradt.²¹⁰⁰

A totális állam torzulásai leginkább a különbíróóságokon és az ügyészi szervezeten mutatkoztak meg. *Egyes államelleni bűncselekmények (felségsértés, hűtlenség) elbírálására* – a Németországban már korábban működő rendszer szerint – *Ausztriában is népbíróságnak (Volksgerechtshof) nevezett különbíróóságot állítottak fel.* Ennek a bíróságnak a működtetése nehezen titkolható célokat szolgált. A formálisan is a végrehajtó hatalom irányítása alatt álló ügyészség a polgári államban bírói hatáskörbe tartozó jogosítványokat is megkapott. Például a jogerősen lezárt ügyekkel szemben is felléphettek.²¹⁰¹

2092 Verordnung über die Errichtung eines Oberlandesgerichts in Linz (Donau). Vom 9. Februar 1939. [RGBl. I. (deutsches) 166.]

2093 Az első szinten elhelyezkedő járásbíróóságoknak az 1938 előtti Ausztriában „Bezirksgericht” [ld. 150.§] volt az elnevezésük, Németországban azonban „Amtsgericht”-nek hívták. Mivel az igazságszolgáltatás birodalmi üggyé vált, Ausztriában is a németországi elnevezéseket vezették be.

2094 BRAUNEDER (2001a) i. m. 252.

2095 B-VG 1920. 137–148. cikkely.

2096 B-VG 1920. 139–136. cikkely.

2097 B-VG 1934. 163–180. cikkely.

2098 BRAUNEDER (2001a) i. m. 252.

2099 Erlaß des Führers und Reichskanzlers über Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts. Vom 3. April 1941. [RGBl. I. (deutsches) 201.] 1.§

2100 BRAUNEDER (2001a) i. m. 252.

2101 BRAUNEDER (2001a) i. m. 252.

335.§ Ausztria nemzetközi jogi jogállása az „Anschluss”-t követően.

Ausztria az 1938-as német katonai megszállással *nemzetközi jogalanyiságát elvesztette*. Ez mindenképpen igaz volt belső joga szerint, hiszen az Ausztriának a Német Birodalommal történő újraegyesítéséről szóló alkotmányerejű törvény szerint ezen utóbbi államalakulat tagállamává vált.²¹⁰² A törvényt Ausztriában és Németországban egyaránt kihirdették.

Ez volt tehát a német belső jogrend szerinti helyzet, a Németország által képviselt álláspont.²¹⁰³ Egy állam belső törvényei azonban a nemzetközi jogi viszonyokban nem bírnak korlátlan hatállyal, így nem biztos, hogy ez Ausztria önálló állami státusza valóban megszűnt.

Az egyesítéséről szóló törvény ugyanis *sértette a saint-germaini békeszerződést*. Eszerint Ausztria csak a Népszövetség tanácsának előzetes jóváhagyásával adhatta fel függetlenségét²¹⁰⁴ [ld. 31.§], ezt a jóváhagyást pedig nem kapták meg. Az „Anschluss” nemzetközi jogi elismerését azonban leginkább a diplomáciát kisebb nagyobb mértékben mindig is befolyásoló nemzetközi erőviszonyok határozták meg. Ebben az esetben, mondhatjuk, szinte kizárólagos befolyásoló tényező volt. 1938-ban a Németországgal történő konfliktus elkerülése érdekében pedig *szinte minden állam, ha kifejezetten el nem is ismerte, de tudomásul vette azt*. Ennek legvilágosabb megnyilvánulása a diplomáciai kapcsolatok Ausztriával történő megszüntetése volt.²¹⁰⁵

A háború és annak kimenetele azonban ebben is változást hozott. Az 1943. október végén kibocsátott ún. Moszkvai Nyilatkozatban [ld. 336.§] a szövetséges hatalmak az „Anschluss” már német annexiónak minősítették, és annak semmisségét mondták ki.²¹⁰⁶

2102 Bundesverfassungsgesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich. [BGBl. 75/1938] I. cikkely; LEHNER i. m. 363.

2103 HUBER (1957/1990) i. m. 94–95.

2104 KELSEN (1970) i. m. 147.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 266.; VEROSTA (1968) i. m. 66.

2105 LEHNER i. m. 364.

2106 KLINGHOFFER i. m. 465–468.; HELLBLING i. m. 363–464.; WALTER i. m. (1972a) i. m. 299.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 255.; LEHNER i. m. 364.

6. FEJEZET

A NÉGYHATALMI MEGSZÁLLÁS ÉS AZ 1955-ÖS ÁLLAMSZERZŐDÉS

I. Az osztrák állam a négyhatalmi megszállás idején

336.§ Ausztria államiségének helyreállítása (a Moszkvai Nyilatkozat). A szövetséges hatalmak vezetőiben Európa háború utáni rendjének kialakítására sokféle elképzelés alakult ki, s kezdetben nem is az 1938 előtti állapotok helyreállítása dominált. Egy egységes Németországot és Ausztriát nyilvánvalóan nem akartak, de Ausztria leválasztására több elképzelés is felmerült. Churchill 1942-ben egy dunai konföderáció ötletét vetette fel, Hull amerikai külügyminiszter pedig egy dél-német föderáció felállítását.²¹⁰⁷

Az Egyesült Királyság, a Szovjetunió és az Egyesült Államok külügyminiszterei a végső döntést – 1943 októberében – Moszkvában hozták meg.²¹⁰⁸ A Moszkvai Nyilatkozat két jelentősebb rendelkezést tartalmazott. Az első az 1938. márciusi eseményeket katonai agresszióknak minősítette, amelyben Ausztria a német agresszió első áldozata lett.²¹⁰⁹ A területi csatolás semmisé nyilvánításának következményeként kimondta, hogy a háború befejezése után Ausztria függetlenségét helyre kell állítani.²¹¹⁰ Emellett viszont azt is kimondta, hogy a háborúban Ausztria a hitleri Németország oldalán vesz részt, amiért bizonyos felelősség terheli.²¹¹¹

A két rendelkezés között némi ellentmondás mutatkozik,²¹¹² hiszen egy katonai agresszió áldozatává vált ország elveszti a cselekvőképességét, így felelősség nem terhelheti. Itt nyilvánvalóan szét kell választani az állam és polgárainak felelősségét. Azok az egykori osztrák állampolgárok,

2107 BRAUNEDER (2001a) i. m. 255.

2108 KLINGHOFFER i. m. 464.

2109 DRIMMEL i. m. 114.

2110 KLINGHOFFER i. m. 465–468.; KLEIN 103.; HELLBLING i. m. 363–464.; WALTER i. m. (1972b) 299.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 255., LEHNER i. m. 364.; ADAMOVICH (1947) i. m. 41.

2111 KLINGHOFFER i. m. 464., ADAMOVICH (1947) i. m. 41.

2112 KLINGHOFFER i. m. 477–479.

akik háború során háborús bűnöket követtek el, nyilvánvalóan felelőséggel tartoznak. Kérdés azonban, hogy magát az államot büntetik-e? A békeszerződésnél a vesztes államok közé sorolják, jóvátétel fizetésére kötelezik, területét katonai megszállás alatt tartják, stb.

337.§ A négyhatalmi megszállás kialakítása (a Londoni Nyilatkozat).

A Moszkvai Nyilatkozat tehát rögzítette, hogy Ausztria függetlenségét helyre kell állítani, de emellett bizonyos felelősséget is megjelölt a háborúban való részvétel miatt.²¹¹³ [Ld. 336. §]. Ezen utóbbi megállapításnak egyik következménye volt, hogy *a területén állomásozó megszálló csapatokat a győztes hatalmaknak nem állt szándékukban kivonni*.

Azt azonban, hogy mely megszálló hatalom éppen milyen területeket tartott ellenőrzése alatt, a hadműveletek esetlegessége határozta meg. A szövetséges hatalmak ezért 1945. július 9-én – angol javaslatra – Londonban megállapodtak Ausztria egymás közötti „igazságos” felosztásáról, amellyel *az országot négy megszállási övezetre osztották*.²¹¹⁴ A legnehezebb sors a fővárosnak, Bécsnek jutott, amelyet magát is – Berlinhez hasonlóan – négy övezetre osztottak. Ezen belül azonban a városközpontot képző első kerület még ettől is külön választották, és a négy megszálló hatalom közös igazgatása alá helyezték.²¹¹⁵ Nemsokára látni fogjuk azonban azt is, hogy Bécsnek ez a sajátos felosztása a négyhatalmi megszállás fontos eleme volt. Az első kerületben helyezkedett el a kormányzati negyed, ennek a közös ellenőrzése garantálta azt, hogy az osztrák államhatalmi szervek egyik megszálló hatalom önálló befolyása alá sem kerülhetnek.²¹¹⁶ [Ld. 3339. §]

A londoni egyeztetésen Ausztria „természetesen” nem vehetett részt, a megszálló hatalmak *a zónákra való felosztást az érintett állam megkérdezése nélkül határozták el*. Az eljárás formáját tekintve kísértetiesen hasonlított az első világháborút lezáró saint-germaini békeszerződésre,

2113 KLINGHOFFER i. m. 464., ADAMOVICH (1947) i. m. 41.

2114 Burgenland és Alsó-Ausztria, valamint Felső-Ausztriának a Dunától északra fekvő területei a szovjet, Felső-Ausztria maradék nagyobbik része, valamint Salzburg az amerikai, Stájerország, Karintia és Kelet-Tirol a brit, Tirol maradék nagyobbik része, valamint Vorarlberg pedig a francia övezetet alkotta. [WAGNER i. m. 61–63.; ZÖLLNER i. m. 529.]

2115 WAGNER i. m. 63.

2116 ADAMOVICH (1947) i. m. 42.

amelyet 1919 őszén hasonló diktátumként közöltek Ausztriával.²¹¹⁷ A megszállás költségeit azonban – kezdetben teljes egészében, később részben – Ausztriára hárították.²¹¹⁸

A megszállási övezetekre való felosztás a szövetséges hatalmak tartósabb maradási szándékát vetítették előre. Az azonban még mindig rendezetlen volt, hogy a megszálló erők milyen funkciót látnak el. *Csak katonai célokból maradnak Ausztriában, vagy az osztrák államhatalom működésébe is beavatkoznak?* Vagyis Ausztria visszanyeri-e állami szuverenitását, vagy bizonyos mértékig a győztes hatalmak gyámsága alá kerül? A jelentős katonai erők állomásoztatásával informálisan már amúgy is nyomás gyakorolható egy államra, de a megszálló erők tényleges államhatalmi jogosítványokat is kaphatnak. Az első esetben az állam legalább formálisan visszanyeri szuverenitását, a második esetben még így sem.

338.§ Az Ideiglenes Államkormány megalakítása, a függetlenségi nyilatkozat és az ideiglenes alkotmány. Az államélet újraindításához meg kellett kezdeni az ideiglenes államhatalmi szervek felállítását. A harcoknak az osztrák fővárosban történő befejezését követő napokban már megkezdődött a politikai pártok újjászerveződése. Április 27-én – a szovjet katonai parancsnokság jóváhagyásával²¹¹⁹ – a *Szociáldemokrata Párt, a Néppárt és a Kommunista Párt elnökségei Ideiglenes Államkormányt alakítottak.*²¹²⁰ Az Ideiglenes Államkormányt tehát a jelentősebb politikai pártok állították fel.

Az Ideiglenes Államkormány a Moszkvai Nyilatkozat [ld. 336–339.§§] végrehajtásaként kinyilvánította Ausztria függetlenségét.²¹²¹ Ez a prok-

2117 BERCHTOLD i. m. 179. ZÖLLNER i. m. 493.

2118 A hat és félmillió lakosú ország megszállására a szövetséges hatalmak kezdetben 700 000 fős haderőt állomásoztattak Ausztria területén. A létszám 1955-re a szovjet övezetben 40 000 főre, a három nyugati övezetben pedig együttesen 20 000 főre csökkent. A megszállás költségeit az Egyesült Államok 1947-től, a többi megszálló hatalom 1953-tól már csak 35%-os arányban hárította át, az államszerződés megkötése (1955) előtti időkben pedig ezt az arányt 15%-ra csökkentették. [WAGNER i. m. 63.] Csak példaként a kezdeti terhekre, 1946-ban az osztrák állami költségvetés 2.678 millió schilling rendes bevétellel számolt, a rendkívüli kiadások között pedig a megszállás költségei 855 millió schillinggel szerepeltek. [Österreichisches Jahrbuch 1947. 185.]

2119 ADAMOVICH (1947) i. m. 42.

2120 DRIMMEL i. m. 114–115.; LEHNER i. m. 376.

2121 Proklamation über die Selbständigkeit Österreichs. [StGBI 1945/1.]

lamáció, vagyis függetlenségi nyilatkozat volt az újonnan megjelenő hivatalos lap első számának legelső közleménye, amelynek keretében az Ideiglenes Államkormány megalakítását is bejelentették, majd egy önálló közleményt is kiadtak róla.²¹²²

Május 1-jén pedig kibocsátottak egy ideiglenes alkotmányt,²¹²³ amely meghatározta az átmeneti időszak államszervezetét és az államhatalom gyakorlásának módját. Ennek keretében rendezte az Ideiglenes Államkormány jogállását, a törvényhozó hatalom gyakorlását, a közigazgatás rendszerét, beleértve a tagállamok helyzetét is.

339.§ Az Ideiglenes Államkormány és a nyugati szövetségesek viszonya. Lényeges kérdés azonban, hogy ezt a kormányt milyen viszony fűzte a megszálló erőkhöz. *A Szovjetunió Ausztria jövőbeni helyzetének kialakításánál igyekezett lépéselőnyt szerezni.* A főváros megszerzése ebben jelentős helyzeti előnyhöz jutatta, ez tette lehetővé azt is, hogy az új kormányt a szovjet övezetben alakítsák meg. A szovjetek pozícióit jelentősen erősítette az a tény is, hogy az „Anschluss”-t követően külföldön nem alakult osztrák menekültkormány, így az Ideiglenes Államkormánynak semmilyen „ellenlába” nem volt.

A szovjetek azonban *az Ideiglenes Államkormány megalakításáról, amely magát egész Ausztria kormányának tekintette, a nyugati szövetségesekkel nem egyeztettek.* A testület a szovjet katonai parancsnokság engedélyével jött létre, s így elismerés is csak erről a részről volt.²¹²⁴ A nyugati szövetségesek nem voltak abban a helyzetben, hogy a szovjeteket megelőzzék az államszervezet reorganizálásával. A gyors szovjet lépéseket azonban fenntartásokkal figyelték, számottevő ellenlépéseket viszont nem tudtak tenni. Ha ezután a nyugati övezetekben is alakítanak egy kormányt, az csak ellenkormány lehetett volna, amely Ausztria egész területére nehezen formálhatott volna joghatóságot.

A nyugati szövetségesek azonban érthető módon *a Karl Renner vezette Ideiglenes Államkormány elismerésétől elzárkóztak,* féltek attól, hogy a szovjetek túlságosan a befolyásuk alatt tudják tartani. Az 1945. július 17. és augusztus 2. között lezajlott Potsdami Konferencián a szövetséges ha-

2122 Kundmachung über die Einsetzung einer provisorischen Staatsregierung. [StGBI 1945/2.]

2123 Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über die vorläufige Einrichtung der Republik Österreich (Vorläufige Verfassung). [StGBI 1945/5]

2124 ZÖLLNER i. m. 531.

talmak együttesen elfogadták az Ideiglenes Államkormány által megalakulásakor kibocsátott, Ausztria függetlenségét kimondó nyilatkozatot²¹²⁵ [ld. 338.§], de magát a kormányt a három nyugati hatalom ennek keretében sem ismerte el. Ezt attól tették függővé, hogy a megszállási övezetek felállítása után Bécsbe bevonuló szövetséges csapatok kiegyensúlyozottá tudják-e tenni a kormány működését.²¹²⁶ Egy a nyugati hatalmak által ellenőrzött zónákban megalakítandó ellenkormány ötletét azonban továbbra is elvetették.²¹²⁷ Ezen utóbbi döntés Ausztria számára igen fontos volt, hiszen ha a nyugati övezetekben ellenkormányt alakítanak, akkor ugyanúgy az ország kettészakadásának a veszélye állt volna elő, amely később Németország esetében meg is valósult.

A nyugati szövetségesek tartózkodó álláspontja csak ősszel oldódott. Szeptember 11-én az első ellenőrzési megállapodás [ld. 340.§] alapján felállított Szövetséges Tanács [ld. 341.§] átvette a hatalmat Ausztria felett.²¹²⁸ A megszállási övezetek kialakítása után a nyugati szövetségesek már a fővárosban, vagyis a kormány székhelyén is bírtak katonai jelenléttel. A kormányzati negyednek helyt adó első kerület pedig egyik megszállási övezethez sem tartozott, hanem közös négyhatalmi megszállás alá került. [Ld. 337.§] Így kellő garanciát láttak arra, hogy a Bécsben működő Ideiglenes Államkormányt nem a szovjetek egyedül, hanem az ellenőrzési megállapodásban felállított közös megszálló hatóságok [ld. 341.§] fogják irányítani. Végül az ideiglenes kormányfő, Karl Renner Államkancellár (Staatskanzler) kifejezett nyilatkozatára, amellyel az első ellenőrzési megállapodásban felállított Szövetséges Tanács fennhatóságát elfogadta, *1945. október 20-án a többi szövetséges hatalom is elismerte az Ideiglenes Államkormányt.*²¹²⁹ Ez lényegében egy közösen kibocsátott memorandumban történt, amelyben megszabták a kormány legfontosabb kötelezettségeit. A memorandumra a következő pontban, az ellenőrzési megállapodások kapcsán térünk vissza, mert ez lényegében annak kiegészítését jelentette.

2125 Proklamation über die Selbständigkeit Österreichs. [StGBI 1945/1.]

2126 ADAMOVICH (1947) i. m. 42.

2127 BRAUNEDER (2001a) i. m. 259.

2128 KAFKA i. m. 52.; LEHNER i. m. 374.

2129 ADAMOVICH (1947) i. m. 42.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 259.

340.§ A szövetséges hatalmak által kötött ellenőrzési megállapodások, és az 1945. október 20-i memorandum. Korábban már láthattuk, hogy a megszálló hatalmak tartósan Ausztriában szándékoztak maradni. Mindez szükségessé tette, hogy a megszállást jogi keretek közé helyezzék. A szövetséges hatalmak *Ausztriára vonatkozóan két ellenőrzési megállapodást kötöttek, amelyhez – időben a kettő közé ékelődve – még kapcsolódott a kormány elismerése kapcsán már említett 1945. október 20-i memorandum.*²¹³⁰ [Ld. 339.§] Az első ellenőrzési megállapodás megkötésére 1945. július 4-én, a másodikra pedig egy évre rá, 1946. június 28-án került sor.

Az első megállapodás felállította a szövetséges ellenőrző szerveket [ld. 341.§], de feladataikat nem kis részben még az államélet újraindításában jelölte meg: Németországtól történő elválasztás, a központi közigazgatás megszervezése, valamint egy szabadon választott kormány felállítása.²¹³¹ Ezen utóbbinak nyilvánvaló előfeltétele volt a parlamenti választások lebonyolítása. Ameddig ezek nem történtek meg, addig Ausztria közvetlen katonai igazgatás alatt állt. Az első ellenőrzési megállapodás lényegében egy katonai kormány felállítását jelentette, a közigazgatási funkciókat nem kis részben közvetlenül a megszálló hatóságok gyakorolták.²¹³²

Megindult azonban az osztrák államszervezet újjáalakítása is, amely nem csak az előző pontban említett központi kormány felállításából, hanem a községi, tagállami szervek reorganizációjából is állt. Arról a megszálló hatalmak döntöttek, hogy milyen közigazgatási funkciókat gyakorolnak közvetlenül, s milyeket ruháznak át az újjáalakuló osztrák polgári közigazgatásra. A központi hatalmat képviselő Ideiglenes Államkormány a nyugati övezetekben jelentős szerepet nem kapott, a községi és tagállami közigazgatás azonban működött. Ezekre át lehetett ruházni közigazgatási funkciókat.

Az osztrák államszervezet újjáalakítása után az országot irányító közvetlen államhatalmi funkciókat egyre inkább ezek a szervek vették át. Az 1945. október 20-i memorandum aztán a központi kormányt is bevonta ebbe a folyamatba. A megszálló erők fő feladata már nem a közvetlen állami funkciók ellátása volt, hanem az osztrák államhatalmi szervek felügyelete. Vagyis egészen pontosan fogalmazva felügyelete és irányítása.

2130 BRAUNEDER (2001a) i. m. 264–265.; LEHNER i. m. 374–375.

2131 LEHNER i. m. 374.

2132 Uo.

A felügyelet azt jelentené, hogy meghatározott keretek között az osztrák államhatalmi szervek szabadon működhetnek, s a felügyeleti szerv csak akkor avatkozik be, ha az ellenőrzött szerv ezeket a működési kereteket áthágja. Az ellenőrző szervek azonban közvetett módon továbbra is beleszólhattak az osztrák államéletbe, *mert utasítási joguk, sőt néhány esetben közvetlen utasítási joguk is volt.* A megszálló hatalmak közvetlen államhatalmi tevékenysége azonban ha teljesen nem is szűnt meg, de jelentősen korlátozódott amely kétségtelenül funkcióváltást jelentett.

Az 1945. október 20-i memorandum már a második ellenőrzési megállapodás „előhírnöke” volt. A törvényhozás jogával – a Szövetséges Tanács egyetértési joga mellett – az Ideiglenes Államkormányt ruházta fel, de egyben arra is kötelezte, hogy december 31-ig szervezze meg és bonyolítsa le a szabad választásokat.²¹³³ A választott törvényhozó szerv megalakulása után, amelyről nemsokára részletesebben is szólni fogok [ld. 343.§] lehetőség nyílt arra is, hogy az államszervezet működése már ne a kormány kivételes felhatalmazásán nyugodjon. Míg az október 20-i memorandum csak a kormány és a megszálló szervek kapcsolatát rendezte, most már az újonnan létrejött teljes államszervezet kapcsolatát rendezni kellett. Ez tette szükségessé a második ellenőrzési megállapodás megkötését.

A következőkben meg kell tárgyalnunk a szövetséges ellenőrzés szerveit, valamint kompetenciáit. A szervezetben, sem az 1945. október 20-i memorandum, sem a második ellenőrzési megállapodás nem hozott számottevő változásokat. A módosulások ezen szervek kompetenciáiban voltak. Ennek kapcsán az első ellenőrzési megállapodás egy néhány hónapig (az október 20-i memorandumig) tartó ideiglenes helyzet volt, s mint említettem egy közvetlen katonai közigazgatást jelentett. *A második ellenőrzési megállapodás volt az, amely Ausztria négyhatalmi megszállását az 1955-ös államszerződésig meghatározta.* A szövetséges ellenőrző szervek kompetenciái kapcsán ezért ezt a periódust tekintjük át, néhol utalva arra, hogy az október 20-i memorandumhoz képest milyen változásokat hozott. Említettem ugyanis, hogy a memorandum és a második ellenőrzési megállapodás „jogtechnikáját” követve már azonos irányba mutat, az osztrák államhatalmi szervek felügyeletét és közvetett irányítását szabályozza.

Mielőtt azonban erre közvetlenül rátérnénk, meg kell említeni, hogy a szövetséges hatalmak által kötött ellenőrzési megállapodások előkészítésébe és jóváhagyásába *Ausztriát ugyanúgy nem vonták be, mint a*

megszállási övezetek kialakítására vonatkozó szövetséges döntésbe. [Ld. 337.§] Ausztria nem volt szerződő fél,²¹³⁴ vele kész tényként közölték a megállapodások rendelkezéseit.

341.§ A megszálló hatalmak által felállított ellenőrző szervek. Ausztriának a szövetséges megszálló hatóságok általi ellenőrzését *Ausztria Szövetséges Bizottsága* („Allierte Kommission für Österreich”) látta el. Ezt a bizottságot azonban több szerv alkotta. Közülük a legfontosabb a *Szövetséges Tanács* volt, amelybe mind a négy megszálló hatalom kormánya egy-egy – általa közvetlenül utasítható – katonai főbiztost nevezett ki. A főbiztos egyben az érintett megszállási övezet katonai főparancsnoka is volt. Egyszóval a Szövetséges Tanácsot a megszállási övezetek katonai parancsnokai alkották. A testület határozatait egyhangúlag hozta, vagyis mindegyik tagnak, az utasítási jog miatt valójában mindegyik kormánynak, szabad vétőjoga volt a döntéshozatalban.

A Szövetséges Tanács döntéseinek végrehajtására – szintén a paritás elve alapján – egy Végrehajtó Bizottságot állítottak fel, amely a főbiztosok képviselőiből állt. A döntések itt is egyhangú határozatokkal születtek.²¹³⁵

342.§ Az ellenőrző szervek kompetenciái. Az osztrák kormány, illetőleg minden neki alárendelt hatóság,²¹³⁶ köteles volt a Szövetséges Tanács utasításait végrehajtani. A kormány által tervezett intézkedéseket – a tételesen felsorolt kivételektől eltekintve²¹³⁷ – előzetes jóváhagyásra nem

2134 BRAUNEDER (2001a) i. m. 264.

2135 ADAMOVICH (1947) i. m. 42.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 264.; LEHNER i. m. 374.

2136 A „minden neki alárendelt hatóság” fogalmának értelmezése problémákat vetett fel. A megszálló hatalmak ellenőrzésüket nyilvánvalóan a teljes osztrák államhatalomra ki akarták terjesztetni, külön rendezték a kormánnyal és a törvényhozással fennálló kapcsolatukat. A kormány alatt azonban pontos értelmezéssel a Szövetségi Kormányt kell értenünk. Neki azonban nincs alárendelve a Szövetségi Elnök és különösen nincsenek alárendelve a bíróságok. Ha tehát mindezt az osztrák alkotmányjogi terminológiák szerint értelmezzük, akkor egyes államhatalmi szervek nem álltak a szövetséges hatalmakkal alárendeltségi viszonyban. A gyakorlatban azonban ez a kifejezés az összes osztrák hatóságot magába foglalta, az autonóm tagállami szerveket is beleértve. [KAFKA i. m. 50.] Az osztrák kormány, amennyiben kapott egy utasítást, nem kezdetett hozzá az ellenőrzési megállapodás szövegének értelmezéséhez, nem tagadhatta meg annak végrehajtását, hiszen ez szankciókat vonhatott maga után.

2137 A kivételek azt jelentették, hogy ezekben a kérdésekben a kormány döntése-

kellett az ellenőrző szervekhez benyújtani. Azok kérésére (utasítására) azonban utólagosan bármely intézkedést módosítani kellett, vagy vissza kellett vonni.²¹³⁸

A nemzetközi kapcsolatok létesítésénél az ENSZ tagállamok vonatkozásában szintén nem kellett előzetes szövetséges jóváhagyás. Ebből a szabályból viszont következett az is, hogy *az ENSZ-en kívüli államokkal csak a megszálló hatalmak előzetes jóváhagyásával érintkezhettek.*²¹³⁹

A törvényhozásban az 1945. október 20-i memorandum szerint, amikor a törvényhozó hatalom gyakorlására még az Ideiglenes Államkormány kapott felhatalmazást [ld. 340.§], *minden törvényjavaslatot előzetesen be kellett mutatni a Szövetséges Tanácsnak*, s az csak akkor volt kihirdethető, ha azt az említett hatóság a jóváhagyást megadta.²¹⁴⁰ A második ellenőrzési megállapodás ezen némileg enyhített, ezt követően ugyanis csak az alkotmányerővel bíró törvényekre²¹⁴¹ vonatkozott ez a szabály. Az egyszerű törvényeket is be kellett ugyan nyújtani a Szövetséges Tanácshoz, de pozitív jóváhagyás nem kellett. Amennyiben elutasító nyilatkozat nem jött, a 31 napos várakozási határidő lejártá után ki lehetett azokat hirdetni.²¹⁴² Ugyanez vonatkozott a nemzetközi szerződésekre is.

Ha az osztrák hatóságok nem voltak képesek a közrendet fenntartani, vagy nem hajtották végre a szövetséges ellenőrző szervek utasításait, illetőleg az ellenőrzési megállapodásban tételesen meghatározott egyéb esetekben, a szövetséges ellenőrző szervek a kormány megkerülésével közvetlenül is utasíthatták az alsóbb osztrák hatóságokat.²¹⁴³ Ez azt jelentette, hogy *a közvetlen katonai közigazgatás bizonyos részben tartósa megmaradt Ausztriában.*

ihez is kellett kérni az előzetes jóváhagyást. Ebbe a körbe tartozott például: a leszerelés, a szövetséges erőket érintő rendelkezések, a hadifoglyokat érintő rendelkezések, a külföldre történő ki- és beutazás szabályozása stb. [KAFKA i. m. 51.]

2138 KAFKA i. m. 51.; LEHNER i. m. 375.

2139 LEHNER i. m. 374.

2140 BRAUNEDER (2001a) i. m. 264.; LEHNER i. m. 374.

2141 A kormánynak alárendelt szervek körének meghatározásánál említettem, hogy erre nem lehetett az osztrák belső terminológiákat alkalmazni. Az alkotmányerővel bíró törvényeknél azonban más lehetőség nincs, tehát ezen előírás azokra a törvényekre vonatkoztak, amely az 1920-as alkotmány 44. cikkelyének hatálya alá tartoztak. [KAFKA i. m. 51.]

2142 KAFKA i. m. 51.; ADAMOVICH (1947) i. m. 43.; LEHNER i. m. 375.

2143 ADAMOVICH (1947) i. m. 42–43.

A *felügyeleti jogkörbe* tartozó ügyeknél összességében megállapíthatjuk, hogy *annak „szorosságát” figyelve, három csoportot tudunk egymástól elkülöníteni.* Az első, leggyengébb felügyelet azon esetekben valósult meg, amikor előzetes jóváhagyásra be sem kellett mutatni a döntések tervezetét, csak utólagos kontroll érvényesült. Ebbe a körbe tartoztak, néhány tételes kivételtől eltekintve, a kormány intézkedései. A második csoportot azon kör alkotta, amikor a kibocsátás előtt a tervezetet fel kellett terjesztetni az ellenőrző szervekhez, de nem kellett azok pozitív jóváhagyása. Ha a meghatározott (31 napos) várakozási idő lejárt, akkor külön jóváhagyás nélkül is ki lehetett az adott jogforrást hirdetni. Ebbe a köre tartoztak az egyszerű törvények és a nemzetközi szerződések. Végül a legszorosabb felügyelet az alkotmányerővel bíró törvényeknél és egyes speciális kormányintézkedéseknél érvényesült, ahol fel kellett terjesztetni a tervezeteket az ellenőrző szervekhez, s azokat csak akkor lehetett kihirdetni, ha a pozitív jóváhagyás megtörtént.

343. § Az osztrák államszervezet helyreállítása. Többször szó volt már arról, hogy a szövetséges hatalmak jogainak rögzítésével párhuzamosan az osztrák államszervezet helyreállítása is zajlott. Az előző pontban megtárgyaltuk, hogy a szövetséges ellenőrző szervek milyen felügyeleti jogokat gyakoroltak például az osztrák törvényhozás felett. Az is fontos kérdés azonban, hogy ezt a törvényhozási jogot ki gyakorolta. Láthattuk, hogy kezdetben ezt a jogkört az Ideiglenes Államkormány kapta meg²¹⁴⁴ [ld. 340.§], de az október 20-i memorandum már előirányozta a parlamenti választásokat.

Az alkotmányos államműködés elindulásának legfontosabb feltétele tehát a választások megtartása volt, amelynek gyors lebonyolítása érdekében kivételesen összevonták a tagállami és szövetségi választójogi szabályok megállapítását.²¹⁴⁵ *November 25-én le is zajlottak a választások, majd december 19-én összeült a parlament népképviselői kamarája, a Nemzeti Tanács.* A megalakuló tagállami parlamentek első feladata volt a delegáltjaikból álló második kamara, a Szövetségi Tanácsba megválasztása. Gyors eljárásban a Szövetségi Elnök tisztét is betöltötték,²¹⁴⁶ az új Szövetségi Kormány kinevezése pedig már az ő feladata volt. Ezzel az

2144 BRAUNEDER (2001a) i. m. 264.; LEHNER i. m. 375.

2145 Verfassungsgesetz vom 19. Oktober 1945 über die erste Wahl des Nationalrates, der Landtage und des Gemeinderates der Stadt Wien in der befreiten Republik Österreich (Wahlgesetz). [StGBI 1945/198.]

2146 WALTER i. m. (1972b) 301.

1920/1929-es alkotmány szerinti államszervezet újra felállt, az ideiglenes államhatalmi szervek elvesztették megbízatásukat.

Az átmeneti időszakot így az Ideiglenes Államkormány 1945. április 27-i megalakulásától, a Nemzeti Tanács december 19-i összeüléseiig számíthatjuk. Bár a Szövetségi Elnököt csak a következő napon választották meg,²¹⁴⁷ de a parlament összeülése talán fontosabb állomás volt.

Ebbe a folyamatba jól beilleszthető az ellenőrzési megállapodások felülvizsgálata. Az első ellenőrzési megállapodás még nem rendezte a központi (szövetségi) államhatalom gyakorlását, az október 20-i memorandum erre vonatkozóan elismerte a korábban a szovjet övezetben megalkotott Ideiglenes Államkormány kompetenciáit. A decemberben összeülő parlamenttel az államhatalom gyakorlása visszatért az 1920/1929-es alkotmányban meghatározott útra. Ezután került sor a második ellenőrzési megállapodás megkötésére, amely a megszálló hatalmaknak már az alkotmányos alapokon nyugvó osztrák államhatalom feletti felügyeleti és irányítási jogait szabályozta.

344.§ Ausztria területi egységének helyreállítása. A megszállási övezetekre történő felosztás [ld. 337. §] kezdetben azt is jelentette, hogy ezeket külön állami egységként kezelték, például az övezetek között határ-ellenőrzést tarthattak. A második ellenőrzési megállapodás ezt elvileg felszámolta, a megszállási övezetek között ugyanis a személy és áruforgalmat szabaddá tette, a határ- és vámellenőrzés jogát pedig az osztrák hatóságokra ruházta.²¹⁴⁸

III. Az államszerződés és a semlegességi nyilatkozat

345.§ Törekvések a négyhatalmi megszállás megszüntetésére, az 1955-ös államszerződés megkötése. Az eddig megtárgyaltak alapján nem meglepő, hogy *Ausztria a kezdetektől fogva igyekezett megszabadulni a terhes idegen megszállástól.* Már 1947-ben készült egy államszerződés-tervezet, de ezt a szövetséges hatalmak, elsősorban a Szovjetunió elutasította. Jelentős akadályt jelentett az is, hogy Jugoszláviának területi

2147 ZÖLLNER i. m. 532.

2148 LEHNER i. m. 375.

igényei voltak Ausztriával szemben.²¹⁴⁹ A Sztálin és Tito közötti viszony megromlásával azonban, ez az igény elvesztette a szovjetek támogatását, így már nem képezett akadályt. Ugyanakkor a hidegháború ezzel párhuzamos felerősödése újabb gátat szült. Az idő múlásával azonban a négyhatalmi megszállás egyre indokolatlanabb volt, az ENSZ-ben többször is napirendre került a kérdés. 1952 decemberében egy brazil indítvány történt a négyhatalmi megszállás megszüntetésére, s nem sokkal később India tett hasonló javaslatot.²¹⁵⁰

A nyugati hatalmak már nem ragaszkodtak a négyhatalmi megszálláshoz, *elsősorban a Szovjetuniótól függött, hogy helyreállítják-e Ausztria függetlenségét*. A jég Sztálin 1953-ban bekövetkezett halálával tört meg. 1954 januárjában egy berlini konferencián már Molotov szovjet külügyminiszter sem zárkózott el egy esetleges államszerződés megkötésétől.²¹⁵¹ 1955. áprilisának közepén a Szövetségi Kancellár vezetésével egy magas rangú osztrák kormánydelegáció utazott Moszkvába. A tárgyalások eredményeként megszületett az ún. Moszkvai Memorandum, amellyel a Szovjetunió – jelentős gazdasági szolgáltatásokat kikötve [ld. 352. §] – megszüntette az államszerződés előtt álló akadályokat.²¹⁵²

Május 2 és 12 között Bécsben az érintett államok diplomáciai képviselői előkészítették az államszerződést, amelyet *1955. május 15-én a bécsi Belvedere Palotában a négy megszálló hatalom és Ausztria külügyminiszterei alá is írtak*. Ez volt az 1955-ös, „A független és demokratikus Ausztria helyreállításáról szóló államszerződés”. A „Staatsvertrag” („államszerződés”) kifejezést a német jogi nyelv a nemzetközi szerződésekre generálisan használja, Ausztriában viszont ezt a jelentéstartalmat az itt tárgyalt 1955-ös államszerződés kisajátította. Amennyiben egy pontos nemzetközi szerződésre való utalás nélkül valaki „államszerződést” említ, az alatt az itt tárgyalt 1955-ös államszerződést értik.

346.§ Ausztria szuverenitásának elismerése és függetlenségének garantálása. A szövetséges hatalmak az 1955-ös államszerződésben – számos Ausztria irányában kikötött feltétel ellenében – két, egymással összefüggő kötelezettséget vállaltak. Az egyik *Ausztria teljes szuverenitásának*

2149 BRAUNEDER (2001a) i. m. 267.; ZÖLLNER i. m. 539.

2150 ZÖLLNER i. m. 539.

2151 Uo.

2152 BRAUNEDER (2001a) i. m. 267.; ZÖLLNER i. m. 540.

*elismerése volt,*²¹⁵³ a másik pedig *a katonai megszállás megszüntetése.* [Ld. 347.§] A négyhatalmi megszállás kapcsán már érintettük [ld. 337.§], hogy közjogi funkciók gyakorlása nélkül, önmagában a megszálló erők jelenléte, az állami szuverenitást formálisan nem korlátozza. Láthattuk azonban, hogy Ausztriában a megszálló katonai erők közjogi funkciókat is elláttak, így Ausztria állami szuverenitása egyértelműen korlátozás alatt állt. A katonai erők funkció nélküli állomásoztatása azonban, ha formálisan nem is, de mögöttesen mindenképpen veszélyeztette volna az állami szuverenitást.

Az osztrák államiség helyreállítása mellett a szövetséges hatalmak *a függetlenség és a területi sérthetatlenség fenntartására is garanciát vállaltak.*²¹⁵⁴ Ezzel összefüggésben az államszerződésben azt is rögzítették, hogy a függetlenséget Németországnak is el kell ismernie, s le kell mondania mindenféle területi igényről. Ezzel a rendelkezéssel a Németországgal kötött békeszerződést is kiegészítették.²¹⁵⁵ Ez azonban már a kötelezettségek irányába mutat, hiszen az államszerződés az „Anschluss-tilalmat” is rögzítette,²¹⁵⁶ amelyet azonban külön pontban fogunk megtárgyalni. [Ld. 348.§]

347.§ A szövetséges katonai erők kivonása. A szuverenitás elismerésével összefüggésben már említettük a katonai erők kivonását.²¹⁵⁷ Ezt a megszálló hatalmaknak az államszerződés hatályba lépését követő kilencven napon belül kellett végrehajtani.

A csapatkivonások idején azonban a megszálló erők – Ausztria állami szuverenitásának helyreállítása miatt – már nem láthattak el közjogi funkciókat. Az államszerződés hatályba lépésével az 1946-ban megkötött második ellenőrzési megállapodás²¹⁵⁸ [ld. 340.§] hatályát veszítette, az ennek alapján felállított szövetséges ellenőrző szervek megszűntek. Az államszerződés hatálybalépésével így *Ausztriának a megszállási övezetekre történő felosztása is megszűnt.*

2153 StV 1955. 1. cikkely.

2154 StV 1955. 2. cikkely.

2155 StV 1955. 3. cikkely.

2156 StV 1955. 4. cikkely; ERMACORA (1968) i. m. 53–54.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 267.; SZENTE i. m. 324.

2157 StV 1955. 20. cikkely; BRAUNEDER (2001a) i. m. 267.

2158 BRAUNEDER (2001a) i. m. 265.; LEHNER i. m. 375.

348.§ Az „Anschluss”-tilalom. A függetlenség garantálása kapcsán röviden már említettem, hogy ebből egy kötelezettség is eredt, amelyet az államszerződés külön is rögzített. „Anschluss-tilalmat” írt elő, vagyis tiltotta a Németországhoz történő csatlakozást.²¹⁵⁹ Hasonló rendelkezés már az Ausztriával az első világháború lezárásaként megkötött saint-germaini békeszerződésbe is bekerült [ld. 31.§], de az államszerződés ennél szigorúbb előírást tartalmazott. Az 1919-es békeszerződés ugyanis nevesítve nem említette az „Anschluss”-t, hanem Ausztriát függetlenségének fenntartására kötelezte. Ezt azonban a Népszövetség tanácsának engedélyével feladhatta, vagyis a saint-germaini békeszerződés nem „Anschluss-tilalmat” írt elő, hanem csak előzetes engedélyhez kötötte annak végrehajtását.²¹⁶⁰ Az államszerződés azonban tételesen a Németországhoz történő csatlakozás tilalmát mondta ki, *s ez alól semmiféle felmentést nem lehetett kapni.*²¹⁶¹

Ezen túl az államszerződés nemcsak a politikai, hanem a gazdasági egyesülést is tiltotta. A saint-germaini békeszerződés erre vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott. 1932-ben Ausztria és Németország között vámunióra vonatkozó tárgyalások kezdődtek [ld. 61.§], amelyet a győztes hatalmak a hágai Nemzetközi Bíróság előtt megtámadtak. Ezt ugyanis a Németországhoz történő csatlakozás részének tekintették, amihez a Népszövetség tanácsának egyetértése lett volna szükséges. A Nemzetközi Bíróság azonban a panaszt elutasította, a vámuniót nem tekintete a csatlakozás részének.²¹⁶² Az államszerződés megkötésekor már tanultak a múlt példájából, ezért tételesen kikötötték a gazdasági egyesülés tilalmát is.

349.§ A katonai erő korlátozására vonatkozó előírások. Ausztria honvédelmének tekintetében *egy háborúban vesztes államhoz hasonló kötelezettségeket volt kénytelen vállalni.* Ezek a korlátozások elsősorban azt szolgálták, hogy a hadsereg külső háború viselésére egyáltalán ne, vagy csak korlátozottan legyen alkalmas. A hadsereg fő funkciója a határrendészet és a belső feladatok (katasztrófa elhárítás stb.) ellátásában merül ki.

2159 SZENTE i. m. 324.

2160 BRAUNEDER (2001a) i. m. 195.; LEHNER i. m. 266.

2161 StV 1955. 4. cikkely; ERMACORA (1968) i. m. 53–54.; BRAUNEDER (2001a) i. m. 267.

2162 BRAUNEDER (2001a) i. m. 217.

Az államszerződés szerint Ausztriának először is kötelezettséget kellett vállalnia, hogy hadseregében bizonyos személyek, elsősorban a volt náci szervezetek tagjai nem teljesíthetnek szolgálatot.²¹⁶³ Ezen túl az államszerződés felsorolta azokat a speciális fegyvertípusokat, amelyeket az osztrák hadsereg nem állíthatott rendszerbe,²¹⁶⁴ s az ilyen jellegű esetleg meglévő fegyverzetet a kivonuló szövetséges csapatok rendelkezésére kellett bocsátani. Ezen kívül kifejezetten megtiltották, hogy Németország számára Ausztria bármilyen hadianyagot szállítson.²¹⁶⁵

350.§ Az emberi jogokra és a kisebbségi jogokra vonatkozó rendelkezések. Az államszerződésben Ausztria kötelezettséget vállalt arra, hogy *az osztrák állami főhatalom alatt élő személyek részére* fajra, születésre, nyelvre, vagy vallásra való tekintet nélkül *biztosítja az általános szabadságjogokat.*²¹⁶⁶ Külön említést nyert a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság, a szabad vallásgyakorlás, a politikai jogok és a gyülekezési jog biztosítása.²¹⁶⁷

A kisebbségi jogok tekintetében – a szlovén és a horvát kisebbségekre vonatkozóan – külön kötelezettségeket kellett vállalnia. Ez vonatkozott az elemi és a középiskolai oktatásra, amelynek anyanyelven kellett folynia. Karintiában, Burgenlandban és Stájerországban a bírósági és közigazgatási eljárásokban a szlovén és a horvát nyelv a némettel egyenrangúvá vált.²¹⁶⁸

351.§ A demokratikus kormányzat és a köztársasági államforma fenntartása. Ausztria kötelezettséget vállalt arra is, hogy *kormányja mindig szabad, egyenlő és általános választásokra alapozva fog megalakulni.*²¹⁶⁹ A másik lényeges kötelezettség *a náci szervezetek működésének megakadályozása volt.*²¹⁷⁰

2163 StV 1955. 12. cikkely.

2164 StV 1955. 13. cikkely.

2165 StV 1955. 14. cikkely.

2166 SZENTE i. m. 324.

2167 StV 1955. 6. cikkely.

2168 StV 1955. 7. cikkely.

2169 StV 1955. 8. cikkely.

2170 StV 1955. 9. cikkely.

Emellett *fenn kellett tartania a Habsburg-Lotaringiai Házzal való 1919. áprilisában hozott törvényt*,²¹⁷¹ amely szerint az uralkodócsalád Ausztriában minden előjogát elvesztette, és az ország területéről kiutasították őket. Ez egyenlő volt a köztársasági államforma kötelező fenntartásával.²¹⁷²

352.§ A jóvátételi kötelezettség. A Szovjetunió már az előzetes tárgyalások során jelezte [ld. 345.§], hogy *Ausztriától komolyabb anyagi szolgáltatásokat vár* az államszerződés aláírása esetén. A nyugati hatalmaknak számottevő igénye nem volt, így az államszerződésben a Szovjetunió irányában teljesítendő jóvátételi kötelezettségeket rögzítették.

Az egyik központi téma az Ausztria területén található német tulajdonban lévő vagyon, amelyeket a győztes hatalmak a maguk részére vindikáltak. A nyugati szövetségesek erről nagyrészt lemondtak, a Szovjetunió részére járó tulajdoni követeléseket azonban az államszerződés hosszasan sorolta. Ezen túl 150 millió amerikai dollár²¹⁷³ pénzbeli kifizetésre, valamint különböző koncessziók és tulajdon átruházások által 10 millió tonna kőolaj szolgáltatására kellett kötelezettséget vállalni.²¹⁷⁴ Később a terhek egy részét a Szovjetunió elengedte, Ausztriának azokat 1963-ig kellett törleszteni.²¹⁷⁵

353.§ A semlegességi nyilatkozat és a semlegesség katonai kötelezettségei. Az államszerződés Ausztria későbbi nemzetközi jogi státuszára nem tartalmazott rendelkezést. A Szovjetunió azonban a Moszkvai Memorandumban²¹⁷⁶ [ld. 345.§] igényt támasztott arra, hogy *Ausztria függetlenségének elnyerése után semleges állam maradjon*.²¹⁷⁷ Az állami

2171 StV 1955. 10. cikkely 2. pont; Gesetz vom 3. April 1919, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lotaringen. [StGBI 1919/209]

2172 SZENTE i. m. 324.

2173 Ez kb. 4,4 milliárd osztrák schillinget jelentett, amelyet hat év alatt kellett törleszteni. Az 1955-ös évre szóló költségvetési törvény szerint Ausztria teljes állami bevételei 22,1 milliárd schillinget tettek ki [Bundesfinanzgesetz für das Jahr 1955. II. cikkely (2) bekezdés (BGBl 1955/27)], vagyis évente az állami bevételek 3-4%-át vitte el a pénzbeli jóvátételi kötelezettség.

2174 StV 1955. 22. cikkely; LEHNER i. m. 387.

2175 LEHNER i. m. 387.

2176 BRAUNEDER (2001a) i. m. 267.; ZÖLLNER i. m. 540.

2177 BRAUNEDER (2001a) i. m. 268.

függetlenség ugyanis nem azonos a semlegességgel. A három nyugati megszálló hatalom attól különösebben nem tartott, hogy Ausztria kelet felé kezd „integrálódni”. Annak lényegesen nagyobb volt a lehetősége, hogy például a NATO-hoz csatlakozik. A Szovjetunió nyilvánvalóan ennek elkerülése végett tartott igényt a semlegességre.²¹⁷⁸

A megszálló erők kivonása után (1955 októberében) az osztrák törvényhozás *alkotmányerejű törvényt fogadott el Ausztria örökös semlegességéről*,²¹⁷⁹ amelyhez Svájc szolgált mintául. A semlegesség konkrétan katonai tartalmú volt. Ausztria saját elhatározásából arra vállalt kötelezettséget, hogy a jövőben semmilyen katonai szövetségbe nem lép be és területén idegen hatalmaknak nem engedélyezi támaszpontok fenntartását.²¹⁸⁰ A semlegesség katonai oldalának azonban van még egy harmadik, a törvényben nem érintett eleme is, mégpedig az, hogy idegen csapatok átvonulását nem engedélyezi a területén.²¹⁸¹

354.§ A semlegességből eredő gazdasági kötelezettségek, az integráció tilalma. A semlegességből eredő katonai kötelezettségek világosak, s hosszabb magyarázatot nem igényelnek. Ebből a nemzetközi jogi státusból azonban *bizonyos gazdasági kötelezettségek is eredtek*, amelyek pontos határvonalának megállapítása már nehezebb feladat. Elméleti szinten még könnyebben lehetséges, de a gyakorlatban egyes esetekről vita támadhat, hogy a tiltott körbe tartoznak-e vagy nem.

2178 Az osztrák állam semlegességének jelentősebb történelmi előzményei nem voltak. 1918 előtt az Osztrák-Magyar Monarchia nagyhatalom volt, amelynek nem sajátossága a semlegességre való törekvés, ez ugyanis a nemzetközi politikában korlátozta volna a mozgásterét. Ha valaki aktívan bele akar szólni a nemzetközi politika alakításába, az nem tud semleges maradni. Az új Osztrák Köztársaság esetében már szóba kerülhetett volna a semlegesség kérdése, de az „Anschluss” törekvések miatt ez nem válhatott központi céllá. Paradox módon 1933 után pedig az „Anschluss” elhárítása iránti törekvések akadályozták ezt. De Ausztria egyébként is egy olasz-osztrák-magyar közös külpolitikában gondolkozott, ami szintén a semlegesség ellen hatott. Érdekes módon a két világháború között más államok vetették fel Ausztria semlegességének kérdését. 1919-ben Franciaország, 1932-ben pedig Csehszlovákia. [BRAUNEDER (2001a) i. m. 268.]

2179 Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreich. [BGBl 1955/211.]; VEROSTA (1968) i. m. 75–77.; SZENTE i. m. 324.

2180 Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreich. [BGBl 1955/211.] I. cikkely (2) bekezdés.

2181 VEROSTA (1967) 83–84.

A semlegesség gazdasági oldalának első és még relatíve könnyen vizsgálható eleme, hogy semleges államok hadban álló államok részére nem szállíthatnak semmilyen hadianyagot, illetőleg katonai célokra alkalmas eszközöket. Ebbe az is beletartozik, hogy korlátozza, illetőleg megtiltsa magánvállalatainak ilyen irányú tevékenységét.²¹⁸²

Az előző esetben hadban álló felek közvetlen támogatásáról volt szó, amely még elég jól beazonosítható. Lényegesen bonyolultabb problémát szül azonban a különböző gazdasági tömörülésekbe, vámuniókba stb. történő belépés. Egyrészt nehéz eldönteni, hogy egy ilyen tömörülés *csak gazdasági jellegű, vagy politikai integrációt is magában rejt*. Ha igen, akkor az integráció politikai oldalából nem fognak-e olyan kötelezettségek keletkezni, amelyek miatt az érintett állam nemhogy a semlegesség gazdasági, de sokkal súlyosabb sérelmet jelentő katonai oldalát sem tudja betartani. Másrészt *a gazdasági tömörülésben lévő többi államra az előbb megfogalmazott tilalmak nem vonatkoznak. Az áruk belső szabad mozgásának engedélyezésével a semleges állam elvesztheti azt a jogát, hogy a területéről kivitt áruk mozgását korlátozza*, így nem tud eleget tenni annak a kötelezettségének, hogy hadban álló feleknek bizonyos árukat nem szállít. A semlegesség ugyanis nemcsak a közvetlen szállításra, hanem a harmadik országon keresztülre is vonatkozik.

Végezetül hangsúlyosan meg kell említeni, hogy a semlegesség kinyilvánítása után nem sokkal meginduló európai integrációs folyamat kapcsán Ausztriában kezdetben egyértelmű vélemény alakult ki, hogy *a semlegesség nem teszi lehetővé az integrációs folyamatba való bekapcsolódást*.²¹⁸³

355.§ A semlegesség értelmezésének változása. A svájci mintájú semlegesség azonban erősebb volt, mint az említett törvényben²¹⁸⁴ [ld. 353. §] vállalt kötelezettségek. Ezen túl a semlegesség értelmezése Ausztriában változásokon is keresztül ment. 1955-ben azonnal beléptek az ENSZ-be,²¹⁸⁵ amelyet például Svájc máig nem tett meg. A függetlenség elnyerése után viszont a Szovjetunió a gazdasági tömörülésekbe való belépést sem nézte jó szemmel, ezért Ausztria több ilyen szervezettől távol maradt.²¹⁸⁶

2182 VEROSTA (1967) 85.

2183 VEROSTA (1967) 88–89.

2184 Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreich. [BGBl 1955/211.]

2185 SZENTE i. m. 325.

2186 BRAUNEDER (2001a) i. m. 274.

A semlegesség azonban bizonyos mértékig elszigetelődést is okozhatott, például a *nemzetközi békefenntartás* minden államra teherként nehezedhet. Ha Ausztria a semlegességre történő hivatkozással ez alól is kivonja magát, nem biztos, hogy a többi állam azt jó szemmel nézi. A semlegesség fenntartása mellett *Ausztria ilyen kötelezettségvállalásokban már 1965 óta részt vesz*. Nemzetközi szervezetek megkeresésére ugyanis a Szövetségi Kormány – a Nemzeti Tanács Főbizottságának egyetértése mellett – küldhet katonai erőket külföldre.²¹⁸⁷

A kelet-nyugati szembenállás megszűnésével, majd a Szovjetunió 1992-es felbomlásával a semleges jogállás egyébként is vesztett jelentőségéből. A nemzetközi békefenntartásban való részvétel mellett az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt szankciók érvényesítésében való közreműködés is fontos kötelezettség. Az 1990/1991-es öböl háborúban már itt is érezhetőbb volt Ausztria aktívabb részvétele.²¹⁸⁸

A gazdasági integráció tekintetében pedig fontos lépés volt az *Európai Unióba való belépés, amellyel alapvetően megváltozott a semlegesség korábbi értelmezése*.

356.§ Összegzés. Ausztria az 1938-as német katonai megszállással elvesztette államiságát, de az Németország katonai veresége után nem állt helyre. Bár 1933 után Ausztria kifejezetten ellenezte az „Anschluss”-t, s amikor az megvalósult, a győztes hatalmak is annexiónak minősítették, 1945-ben mégis, mint Németország részét kezelték, azzal azonos elbírálás alá vonták. Ugyanúgy megszállási övezetekre osztották, s állami szuverenitását tartósan korlátozták.

Kétségtelen, hogy Ausztria lakossága – nemzeti hovatartozására való tekintettel – lényegesen jobban mobilizálható volt a náci Németország háborús céljaira, mint más megszállt államoké. Ha Ausztria Németországhoz történő csatlakozása önkéntes lett volna, jelentősebb érv szólt volna az utóbbi állammal hasonló elbánás mellett. 1938 márciusában azonban Kurt von Schuschnigg Szövetségi Kancellár kétségbe esett segélykérését a később ítélkező nagyhatalmak süket fülekkel fogadták. Ausztria megmentése érdekében a hitleri Németországgal nem vállaltak konfliktust.

2187 Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen. [BGBl 1965/173]

2188 BRAUNEDER (2001a) i. m. 296.

Az is igaz azonban, hogy Ausztria helyzete végül kedvezőbben alakult, mint Németorszáé. A győztes hatalmak ugyanis megállapodtak a közös katonai megszállásról, s így egész Ausztriára vonatkozóan egységes államszervezetet lehetett helyreállítani. Ennek következménye, hogy *a három nyugati és a szovjet övezet nem szakadt el egymástól*. A négyhatalmi megszállás fenntartását viszont alig több, mint fél évtized után már egyre nehezebb volt indokolni. A katonai megszállás megszüntetése pedig az egységes állam teljes függetlenségének az elnyerését jelentette. A kettészakított Németország esetében azonban a helyzet lényegesen bonyolultabb volt.

AZ OSZTRÁK KÖZTÁRSASÁG
1920. OKTÓBER 1-JEI ALKOTMÁNYA,
az 1925-ös és az 1929-es alkotmánynovellákkal
egységes szerkezetbe foglalva

- az alkotmány 1920-ban megállapított szövegváltozata normál betűkkel szedve
- az 1925-ös alkotmánynovellával¹ megállapított szövegrészek kurzívval szedve
- az 1929-es alkotmánynovellával² megállapított szövegrészek félkövérrel szedve

Első főrész
Általános rendelkezések

1. CIKKELY

Ausztria demokratikus köztársaság. Minden jog a néptől ered.

2. CIKKELY

(1) Ausztria szövetségi állam.

(2)³ A szövetségi államot az alábbi önálló tagállamok alkotják: *Burgenland, Karintia, Alsó-Ausztria, Felső-Ausztria, Salzburg, Stájerország, Tirol, Vorarlberg, Bécs.*

3. CIKKELY

(1) A szövetség területét a tagállamok területei alkotják.

(2) A szövetség területének valamely tagállam területét is érintő módosítása, illetőleg a tagállamok határainak a szövetség területén belüli

1 Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, *BGBI.* 268/1925

2 Bundesverfassungsgesetz vom 7. Dezember 1929, *BGBI.* 392/1929

3 A 2. cikkely (2) bekezdés 1920 és 1925 között hatályos szövege az alábbi volt: „(2) A szövetségi államot az alábbi önálló tagállamok alkotják: Burgenland, Karintia, Alsó-Ausztria (Alsó-Ausztria tagállam és Bécs), Felső-Ausztria, Salzburg, Stájerország, Tirol, Vorarlberg”.

módosítása csak a szövetség és az érintett tagállam egyetértésével született alkotmánytörvénnyel történhet. Békeszerződés esetén ezen egyetértési jog mellőzhető.

(3)⁴ az 1925-ös alkotmánynovella hatályon kívül helyezte.

4. CIKKELY

- (1) A szövetség területe egységes pénzügyi, gazdasági és vámterületet képez.
- (2) A szövetségen belül belső vámhatár, vagy közlekedési korlátozás nem vezethető be.

5. CIKKELY

- (1) A szövetség fővárosa és a szövetség központi szerveinek székhelye Bécs.
- (2) **Amennyiben rendkívüli helyzet áll elő, ennek időtartamára, a Szövetségi Elnök – a Szövetségi Kormány javaslatára – a szövetség legfelsőbb szerveinek székhelyét a szövetség más településére is áthelyezheti.**

6. CIKKELY

- (1) Minden tagállamban létezik állampolgárság. Ezt az a személy kaphatja meg, aki az adott tagállam valamely közösségében községi illetőséget szerez. A tagállami állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételei minden tagállamban azonosak.
- (2) A tagállami állampolgársággal rendelkezőket a szövetségi állampolgárság is megilleti.
- (3) Egy tagállamban a szövetség minden polgárát azon jogok és kötelezettségek illetik meg, mint az érintett tagállam polgárait.
- (4) **Amennyiben egy külföldi, hazai felsőoktatási intézményben nyilvános tanári állást nyer el, megszerzi azon tagállam állampolgárságát, illetőleg azon település községi illetőségét is, ahol az érintett felsőoktatási intézmény található.**

4 A 2. cikkely (2) bekezdés 1920 és 1925 között hatályos szövege az alábbi volt: „(3) Az Alsó-Ausztriára és a Bécsre vonatkozó speciális rendelkezéseket a negyedik főrész tartalmazza.”

7. CIKKELY

- (1) a törvény előtt a szövetség minden polgára egyenlő. Születés, származás, állás, valamely osztályhoz való tartozás alapján előjogok nem állapíthatók meg.
- (2) A közszolgálatban állók politikai jogait – beleértve a szövetségi haderőhöz tartozókat is – az alkotmány szavatolja.

8. CIKKELY

A német nyelv – az etnikai kisebbségek törvényileg garantált jogainak megtartása mellett – a köztársaság államnyelve.

9. CIKKELY

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a szövetségi jog részét képezik.

10. CIKKELY⁵

Azon ügyek köre, amelyekben a törvényhozás és a végrehajtás egyaránt a szövetséget illeti, az alábbiak:

1. A szövetségi alkotmány, különösen a Nemzeti Tanács választása, a szövetségi alkotmány alapján tartott népszavazások és az alkotmánybíráskodás.
2. A külügyek, beleértve a külállamokkal szembeni politikai és gazdasági képviselést, különösen a nemzetközi szerződések megkötése, a határkijelölés, a külfölddel történő áru- és jószág-kereskedelem, a vámügy.
3. A szövetség területére történő be- és kilépés szabályozása, valamint annak ellenőrzése; a be- és kivándorlás; az útlevelügy; a szövetség területéről történő kitoloncolás, elbocsátás, kiutasítás és kiadatás.
4. A szövetségi pénzügyek, különösen azon közkiadások, amelyek részben vagy egészben a szövetséget terhelik; a monopóliumok szabályozása.
5. A pénz-, hitel-, tőzsde- és bankügyek; a mérték- és súly-, valamint a szabvány- és ipari minta ügyek.
6. A magánjogi ügyek, beleértve a gazdasági társulások szabá-

5 A szöveg a 10. cikkely által szabályozott hatásköri megosztás 1920-ban megállapított szabályait tartalmazza. Ezt az 1925-ös és az 1929-es alkotmánynovella, valamint egy 1926-os alkotmánymódosítás több ponton is megváltoztatta.

lyozását; a büntetőjog, a közigazgatási büntetőjognak és a közigazgatási büntetőeljárásnak azon részeit is beleértve, amelyek egyébként a tagállamok önálló működési körébe tartoznak; a közjegyzők az ügyvédek és az ezzel rokon foglakozások szabályozása.

7. Az egyesülési és gyülekezési jog.
8. A házi ipar és az iparügy; a tisztességtelen versennyel szembeni küzdelem; a szabadalom, valamint a mintavédelem; a védjegy és más termékjelzések; a szabadalmi igazgatás; a mérnök és technikus képzettség szabályozása; a kereskedelmi és iparkamarák.
9. A vasúti, vízi és légi közlekedés szabályozása; azon ügyek, amelyeket a tranzitforgalom jelentősége miatt szövetségi törvény a szövetségi utak használata tekintetében meghatároz; az árvízvédelem és a vízi rendészet; a posta, távíró és távbeszélő ügy.
10. A bányáügy; azon hajózható vizek szabályozása és karbantartása, amelyek külföldi állammal, vagy tagállamok között határ folyót képeznek, illetőleg két vagy több tagállam által hajózhatóak; azon vízi utak kiépítése és karbantartása, amelyek a belföldet a külfölddel, vagy a tagállamokat egymással összekötik; a vízierőművek célszerű használatához szükséges technikai feltételek megteremtése, beleértve a mezőgazdasági és kisipari létesítményeket is; az elektromos berendezések és felszerelések működtetése és osztályozása, valamint az ezen a területen szükséges biztonsági intézkedések; az erősáramú vezetékek, amennyiben azok két vagy több államon keresztül vezetnek; a gőz- és erőgépek szabályozása; a földmérés.

11–16. [...]

11. CIKKELY⁶

(1) Azon ügyek köre, amelyekben a szövetséget illeti a törvényhozás és a tagállamokat a végrehajtás:

1. Az állampolgárság és a községi illetőség; a személyi állás meghatározására vonatkozó ügyek, beleértve az anyakönyvezést és a névváltoztatást; az idegenrendészet.

6 A szöveg a 11. cikkely által szabályozott hatásköri megosztás 1920-ban megállapított szabályait tartalmazza. Ezt az 1925-ös és az 1929-es alkotmánynovella több ponton is megváltoztatta.

2. A szakmai képviselvek, kivéve a 10. cikkely hatálya alá tartozó, valamint a mező- és erdőgazdasági képviselveket.
3. A nyilvános ügynökségek és üzletkövetítők
4–7. [...]
- (2) Az (1) bekezdésben felsorolt törvényekhez – amennyiben maga az érintett törvény eltérően nem rendelkezik – a végrehajtási rendeleteket a szövetség bocsátja ki.

12. CIKKELY⁷

- (1) Azon ügyek köre, amelyeknél a szövetségi törvény alapelveket határoz meg, s ennek keretei között a tagállamok végrehajtási törvényeket bocsátanak ki, illetőleg ténylegesen végre is hajtják azokat:
 1. A tagállamok közigazgatásának szervezeti felépítése
 2. Szegényügy, népesedéspolitika, [...]
3–5. [...]
 6. A földreform, különösen az agrárterületek művelése és újratelepítése
7–10. [...]
- (2) A földreform kapcsán [(1) bekezdés 6. pont] felmerült ügyek eldöntésére legfelsőbb fokon egy bírásból, közigazgatási tisztviselőköl és szakértőköl álló bizottság illetékes.

13. CIKKELY⁸

A szövetség és a tagállamok adóügyi hatásköreit külön alkotmányerejű szövetségi törvény szabályozza.

[...]

7 A szöveg a 12. cikkely által szabályozott hatásköri megosztás 1920-ban megállapított szabályait tartalmazza. Ezt az 1925-ös és az 1929-es alkotmánynovella több ponton is megváltoztatta.

8 A 13. cikkely 1920 és 1925 között hatályos szövege az alábbi volt: „13. cikkely. (1) Szövetségi hatáskör a törvényhozás és a végrehajtás is azon ügyekben, amelyek az állami bevételeknek a szövetség, a tagállamok és a községek közötti megosztására, a tagállamoknak és a községeknek a szövetség bevételeiből való részesedésére, valamint azon járadékok megállapítására vonatkoznak, amellyel a szövetség hozzájárul a tagállamok és a községek kiadásaihoz.
(2) [...]”

18. CIKKELY:

- (1) Az állami közigazgatást csak törvények alapján lehet gyakorolni.
- (2)⁹ *Az egyes közigazgatási hatóságok – a törvények alapján – rendeleteket bocsáthatnak ki.*
- (3) Amennyiben a Nemzeti Tanács nem ülésezik, illetőleg megfelelő időn belül nem hívható össze, vagy működését rajta kívül álló ok akadályozza, s a közérdeket nyilvánvalóan és később jóvá nem tehető módon fenyegető veszély elhárítása érdekében, olyan intézkedéseket kell megtenni, amelyek a Nemzeti Tanács hatáskörébe tartoznak, a Szövetségi Elnök – a Szövetségi Kormány javaslatára és felelőssége mellett – ideiglenes törvényerővel bíró rendeletekkel ezen intézkedéseket megteheti. A Szövetségi Kormány erre vonatkozó előterjesztést csak a Nemzeti Tanács Főbizottsága által felállított állandó albizottság [55. cikkely (2) bekezdés] egyetértésével tehet.
- (4) A Szövetségi Kormány köteles minden, a (3) bekezdés alapján kibocsátott rendeletet haladéktalanul a Nemzeti Tanács elé terjesztetni, s ennek megtárgyalása céljából ülőszakon kívüli időpontban a Szövetségi Elnöknek, ülőszakon belüli időben pedig a Nemzeti Tanács elnökének kötelezettsége a beterjesztést követő nyolc napon belül a Nemzeti Tanács ülését összehívni. A beterjesztést követő négy héten belül a Nemzeti Tanács vagy egy megfelelő szövetségi törvényt fogad el a rendelet helyett, vagy határozatban szólítja fel a Szövetségi Kormányt, hogy a rendeletet azonnal helyezze hatályon kívül. Az utóbb megfogalmazott felszólításnak a Szövetségi Kormány köteles haladéktalanul eleget tenni. A Nemzeti Tanács jogszerű eljárása érdekében a testület elnöke a négy hetes határidő lejárta előtti napon köteles az előterjesztést szavazásra bocsátani. Amikor a Szövetségi Kormány jelen rendelkezések alapján az érintett rendeletet hatályon kívül helyezi, a rendelet által hatályon kívül helyezett törvényi rendelkezések újra hatályba lépnek.
- (5) A (3) bekezdés alapján kibocsátott rendeletek nem módosíthatják a szövetség alkotmányos berendezését, sem a szövetség, illetőleg a tagállamok, a kerületek és a községek tartós pénzügyi

9 A 18. cikkely (2) bekezdés 1920 és 1925 között hatályos szövege az alábbi volt:
 „(2) Az egyes közigazgatási hatóságok – törvényben megállapított hatáskörük keretein belül – rendeleteket bocsáthatnak ki.”

terheit, sem az állampolgárok pénzügyi kötelezettségeit, sem a 10. cikkely 11. pontjában megjelölt ügyeket, sem az egyesülési jogot, illetőleg a bérlők jogait.

19. CIKKELY¹⁰

- (1) A szövetség és a tagállamok végrehajtó szerveinek vezetését a nép által megbízott személyek látják el, akiket a szövetségben és a tagállamokban egyaránt a népképviselői szervek választanak. A nép megbízottai: a Szövetségi Elnök, a szövetségi miniszter, az államtitkár és a tagállam kormányának tagja.
- (2) A nép megbízottainak működését az őket választó népképviselői szerv ellenőrzi.
- (3) Az ellenőrző népképviselői szervek a nép megbízottait – a szövetségi alkotmányban, illetőleg a tagállamok alkotmányában meghatározott módon – az Alkotmánybíróság előtt vád alá helyezhetik.

[...]

Második főrész **A szövetségi törvényhozás**

A. A Nemzeti Tanács

24. CIKKELY

A szövetségi törvényhozó hatalmat a szövetség teljes lakossága által választott Nemzeti Tanács és a tagállamok országgyűlései által választott Szövetségi Tanács¹¹ együttesen gyakorolja.

25. CIKKELY

- (1) A Nemzeti Tanács székhelye a szövetség fővárosa: Bécs
- (2) Rendkívüli események idején a Szövetségi Elnök – a Szövetségi Kormány javaslatára – a Nemzeti Tanácsot a szövetség területén fekvő más helységbe is összehívhatja.

¹⁰ A szöveg a 19. cikkely 1920-ban megállapított szabályait tartalmazza. Ezt az 1925-ös és az 1929-es alkotmánynovella is módosította.

¹¹ 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

26. CIKKELY¹²

- (1) A Nemzeti Tanácsot a szövetség lakossága, a férfiakra és nőkre egyaránt kiterjedő, egyenlő, közvetlen, titkos és személyesen gyakorolt választójog alapján, az arányos választás elve szerint választja. Választójogosultsággal azok rendelkeznek, akik **huszonegyedik életévüket betöltötték.**¹³ [...] **Azon tagállamokban, ahol a tagállami választási törvény a választásokon való részvételi kötelezettséget ír elő, ez a szövetségi választásokra is érvényes.** [...]
- (2) A szövetség területét – a tagállamok határainak figyelembevételével – választókerületekre kell osztani. Az egyes választókerületekre jutó mandátumok számát az adott választókerület lakosságának és a szövetség teljes lakosságának arányszáma szerint kell megállapítani. A lakosság tekintetében az utolsó hivatalos népszámlálás adatai szerint állandó lakóhellyel rendelkezők számát kell figyelembe venni. A szavazóköri más választókerület területére nem nyúlhatnak át.
- (3) A választás napjának mindig vasárnapra, vagy általános pihenőnapra kell esnie.
- (4) Képviselővé választható minden választásra jogosult, aki a választás évének első napjáig a huszonegyedik életévét betöltötte.
- (5) A választásból, vagy a választhatóságból bárkit csak bírói ítélet alapján lehet kizárni.

27. CIKKELY

- (1) A Nemzeti Tanács megbízási ideje négy évre szól, amelyet első ülésének napjától kell számolni. Az új Nemzeti Tanács összeülésétől azonban a régi mandátuma ezt megelőzően is megszűnik.
- (2) Az újjáválasztott Nemzeti Tanácsot – a választást követő harminc napon belül – a Szövetségi Elnök hívja össze. Ezt a Szövetségi Kormányoknak úgy kell végrehajtania, hogy a Nemzeti Tanács a megbízási idő negyedik évének letelte után összeülhessen.

12 Az 1925-ös és az 1929-es alkotmánynovella a 26. cikkelyt az itt megjelölnél több helyen is módosította, illetőleg kiegészítette.

13 Az 1920 és 1929 között hatályos szöveg az alábbi volt: „Választójogosultsággal azok rendelkeznek, akik a választás évének első napján (január 1-jén) huszadik életévüket betöltötték.”

28. CIKKELY¹⁴

- (1) A Szövetségi Elnök a Nemzeti Tanácsot évente két – egy tavaszi és egy őszi – rendes ülősszakra hívja össze. A tavaszi ülősszak – amelynek időtartama legalább két hónap – június 15-énél tovább nem tarthat, az őszi ülősszak pedig – amelynek időtartama legalább négy hónap – október 15-e előtt nem nyitható meg.
- (2) A Szövetségi Elnök a Nemzeti Tanácsot rendkívüli ülésre is össze-hívhatja. Amennyiben a rendkívüli ülést a Szövetségi Kormány, vagy a Nemzeti Tanács, illetőleg a Szövetségi Tanács¹⁵ tagjai bármelyikének egyharmada kezdeményezi, a Szövetségi Elnök köteles két héten belül a Nemzeti Tanács rendkívüli ülését összehívni.
- (3) A Nemzeti Tanács ülősszakának bezárását – a Nemzeti Tanács határozata alapján – a Szövetségi Elnök mondja ki.
- (4) Egy törvényhozási cikluson belül az új ülősszak megnyitásának dátumát aszerint kell meghatározni, hogy az előző ülősszak munkája megfelelően folytatható legyen. Az ülősszak bezárásakor a Nemzeti Tanács bármely bizottsága kérelmezheti, hogy munkáját tovább folytathassa.
- (5) Az ülősszakokon belül az egyes üléseket a Nemzeti Tanács elnöke hívja össze és zárja be. Az ülősszakon belül a Nemzeti Tanács tagjai egynegyedének, vagy a Szövetségi Kormány kérésére az elnök köteles öt napon belül a Nemzeti Tanács ülését összehívni.

29. CIKKELY¹⁶

- (1) A Szövetségi Elnök a Nemzeti Tanácsot feloszlathatja, de azonos okból csak egy alkalommal. Ebben az esetben a Szövetségi Kormánynak az új választást úgy kell elrendelnie, hogy a Nemzeti

14 A 28. cikkely 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:
„28. cikkely: A Nemzeti Tanács ülései csak saját határozatával napolhatóak el. Az újbóli összehívást a Nemzeti Tanács elnökének feladata. Az elnök a Nemzeti Tanács ülést köteles haladéktalanul összehívni, ha ezt a képviselők legalább egynegyede, vagy a Szövetségi Kormány kezdeményezi.”

15 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

16 A 29. cikkely 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:
„29. cikkely: A Nemzeti Tanács – egyszerű törvénnyel – megbízatási ideje előtt is kimondhatja feloszlását. A megbízatási idő ebben az esetben is az újjá-választott Nemzeti Tanács első üléséig tart.”

Tanács legkésőbb a feloszlatast követő kilencvenedik napon összeülhessen.

- (2) A Nemzeti Tanács – egyszerű törvénnyel – megbízási ideje előtt is kimondhatja feloszlását.**
- (3) A Nemzeti Tanács újjáválasztása érdekében a (2) bekezdés szerint kimondott feloszlatast esetén a Nemzeti Tanács mandátuma az újjáválasztott Nemzeti Tanács alakuló ülésével szűnik meg.**

30. CIKKELY

- (1) A Nemzeti Tanács – saját tagjai köréből – elnököt, másodelnököt, valamint harmadelnököt választ.
- (2) A Nemzeti Tanács működési rendjét külön törvényben, valamint e törvény keretei között a Nemzeti Tanács által elfogadott önálló ügyrendben kell szabályozni. Az ügyrendről szóló törvényt a képviselők legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok legalább kétharmadával kell elfogadni.
- (3) A Nemzeti Tanács Elnöke Hivatalának alkalmazottait a Nemzeti Tanács elnöke nevezi ki.**

31. CIKKELY

A Nemzeti Tanács határozataihoz – amennyiben az érintett törvény eltérően nem rendelkezik – a képviselők egyharmadának jelenlétében a leadott szavazatok többsége szükséges.

32. CIKKELY

- (1) A Nemzeti Tanács ülései nyilvánosak.
- (2) A nyilvánosság korlátozható, ha a Nemzeti Tanács – az ülésen elnöklő személy, vagy a képviselők egyötödének javaslatára – a hallgatóság kizárásáról határoz.

33. CIKKELY

A Nemzeti Tanács, illetőleg bizottságai nyilvános üléseiről készített valóság-hű beszámolók miatt senki sem vonható felelősségre.

B. A Szövetségi Tanács¹⁷

34. CIKKELY

- (1) A tagállamokat a Szövetségi Tanácsban – az alábbi rendelkezések alapján – lakosságuk arányában illeti meg a képviselet.
- (2)¹⁸ *Az 1925-ös alkotmánynovella hatályon kívül helyezte, s a (3) bekezdés számozását (2)-re, a (4) bekezdését pedig (3)-ra módosította.*
- (3) A legnagyobb lakosságszámmal bíró tagállam tizenkét mandátummal rendelkezik, minden más tagállamot annyi mandátum illet meg, amilyen arányban a lakossága a legnépesebb tagállam lakosságával áll. Amennyiben az arányszámban megjelenő törtszám a felet eléri, azt egészként kell figyelembe venni. Legalább három mandátum azonban minden tagállamot megillet. A tagállamoknak a Szövetségi Tanács minden tagja mellé póttagot kell állítaniuk.
- (4) A tagállamokat megillető mandátumszámokat – minden általános népszámlálást követően – a Szövetségi Elnök állapítja meg.

35. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Tanács tagjait és póttagjait – saját megbízási idejük

17 A Második főrész B. pontjának 1929 és 1934 között hatályos szövege a „Szövetségi Tanács (Bundesrat)” helyett a „Tagállami és Hivatásrendi Tanács (Länder und Ständerat)” címet viselte. Az 1929-es alkotmánynovellát hatályba léptető átmeneti rendelkezések szerint azonban a Tagállami és Hivatásrendi Tanács felállítását szabályozó törvény megjelenéséig a Szövetségi Tanács működött tovább a törvényhozás második kamarájaként. Mivel ez a törvény az 1934-es alkotmány kibocsátásáig nem jelent meg, 1945 után pedig visszaállították a Szövetségi Tanácsot, a Tagállami és Hivatásrendi Tanács sohasem állt fel. A parlament második kamarája – az 1934 és 1945 közötti időszakot leszámítva – mindig is Szövetségi Tanácsként működött, s ezért hagytam benne a főszövegben. A Második főrész B. pontjának 1929 és 1934 között hatályos szövege azonban az alábbi volt:

„B. A Tagállami és Hivatásrendi Tanács

34. cikkely: A Tagállami és Hivatásrendi Tanácsot a Tagállami Tanács (a tagállamok képviselőinek csoportja) és a Hivatásrendi Tanács (a hivatásrendek képviselőinek csoportja) alkotja.

35. cikkely: A Hivatásrendi Tanács a szövetség lakossága által alkotott egyes hivatások (foglalkozások) képviselőiből áll; kiválasztásukról és összehívásukról külön alkotmányerejű törvény rendelkezik.”

18 A 34. cikkely (2) bekezdés 1920 és 1925 között hatályos szövege az alábbi volt:

„Bécs és Alsó-Ausztria – a 108–114. cikkelyek rendelkezéseinek megfelelően – a Szövetségi Tanácsban, egymástól külön, önálló képviselettel rendelkezik.”

tartamára – a tagállamok országgyűlései választják. A választást az arányosság elve szerint kell lebonyolítani, mégpedig úgy, hogy az adott tagállam országgyűlésében második legtöbb képviselővel bíró pártra legalább egy mandátum jusson. Amennyiben – így a második helyen – több pártnak azonos számú képviselője van, ezek közül annak kell legalább egy mandátumot kapnia, amely közülük a legutolsó tagállami gyűlési választásokon a legtöbb szavazatot kapta. Ha a szavazatszámok is megegyeznek, akkor sorshúzással kell dönten.

- (2) A Szövetségi Tanácsba küldött tagnak nem kell az adott tagállam országgyűlésében mandátummal rendelkeznie, de abba választhatónak kell lennie.
- (3) Az országgyűlés megbízatási idejének lejártá, vagy felosztatása után a Szövetségi Tanácsba választott tagok mindaddig megtartják megbízatásukat, amíg az újjaválasztott országgyűlés a Szövetségi Tanács új tagjait meg nem választja.
- (4) A 34. és 35. cikkely¹⁹ rendelkezéseit csak úgy lehet módosítani, ha azt a Szövetségi Tanácsban – eltekintve a határozathozatalhoz feltétlenül szükséges szavazatszámától – legalább négy tagállam delegáltjainak a többsége elfogadja.

36. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Tanácsban a tagállamok – félévente, ábécé sorrendben – egymást váltva elnökölnek.
- (2) Az elnöki tisztséget azon tagállam első helyen delegált képviselője tölti be, amelyet a rotáció szerint az elnökség megillet. Az elnökhelyettes kijelölését a Szövetségi Tanács ügyrendje határozza meg.
- (3) A Szövetségi Tanácsot – annak elnöke – a Nemzeti Tanács székelyén hívja össze. Az elnök köteles a Szövetségi Tanácsot haladéktalanul összehívni, ha a tagok legalább egynegyede, vagy a Szövetségi Kormány kezdeményezi.

37. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Tanács határozataihoz – amennyiben az érintett törvény eltérően nem rendelkezik – a tagok egyharmadának jelenlétében a leadott szavazatok többsége szükséges.

¹⁹ A 35. cikkely (4) bekezdésének szövegében 1920 és 1925 között a „34. és 35. cikkely rendelkezéseit csak úgy lehet módosítani...” szövegrész helyett az „Ezen cikkely rendelkezéseit csak úgy lehet módosítani...” szöveg szerepelt.

- (2) A Szövetségi Tanács az ügyrendjét maga állapítja meg. Az erre vonatkozó határozatot a tagok legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok kétharmadával kell meghozni.
- (3) A Szövetségi Tanács ülései nyilvánosak. A nyilvánosságot csak az ügyrend alapján meghozott határozattal lehet kizárni. A 33. cikkely rendelkezéseit a Szövetségi Tanács és bizottságainak nyilvános üléseire is alkalmazni kell.

C. A kibővített Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung)

38. CIKKELY²⁰

A Nemzeti Tanács, valamint a Szövetségi Tanács²¹ a Nemzeti Tanács székhelyén, a Szövetségi Elnök eskütétele, valamint hadüzenetről történő határozat céljából megtartott együttes ülése a kibővített Szövetségi Gyűlés.

39. CIKKELY

- (1) A kibővített Szövetségi Gyűlést – **a 60. cikkely (6) bekezdés**, a 63. cikkely (2) bekezdés, a 64. cikkely (2) bekezdés, valamint a 68. cikkely (2) bekezdés eseteitől eltekintve – a Szövetségi Elnök hívja össze. Az elnöki tisztet a Nemzeti Tanács elnöke, valamint a Szövetségi Tanács²² elnöke, amely a sort kezdi, felváltva látja el.
- (2) A kibővített Szövetségi Gyűlés a Nemzeti Tanács ügyrendje szerint működik.
- (3) A Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács a szavazás tárgyáról külön tanácskozhat.
- (4) A 33. cikkely rendelkezéseit a kibővített Szövetségi Gyűlés üléseire is alkalmazni kell.

²⁰ A 38. cikkely 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:

„38. cikkely: A Nemzeti Tanácsnak és a Szövetségi Tanácsnak a Szövetségi Elnök megválasztása és eskütétele, illetőleg a hadüzenetről történő döntés céljából tartott együttes ülése a kibővített Szövetségi Gyűlés.”

²¹ 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a **„Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa”** szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

²² 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a **„Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa”** szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

40. CIKKELY

- (1) A kibővített Szövetségi Gyűlés határozatait annak elnöke hitelesíti és a Szövetségi Kancellár jegyzi ellen.
- (2)^{23 24} **A kibővített Szövetségi Gyűlésnek a hadüzenetről szóló határozatát a Szövetségi Kancellár teszi közzé.**

D. A szövetségi törvényhozás

41. CIKKELY

- (1) A Nemzeti Tanács elé törvénytervezetet annak tagja, vagy a Szövetségi Kormány terjeszthet. A Szövetségi Tanács²⁵ a Szövetségi Kormány útján terjeszthet törvényjavaslatot a Nemzeti Tanács elé.
- (2) 200 000 választópolgár, vagy három tagállam választópolgárainak fele által előterjesztett javaslatot (népi kezdeményezés) a Szövetségi Kormány köteles az ügyrendnek megfelelően a Nemzeti Tanács elé terjeszteni. A népi kezdeményezést törvénytervezet formájában kell indítványozni.

42. CIKKELY

- (1) A Nemzeti Tanács által elfogadott törvényjavaslatokat annak elnöke haladéktalanul közli a Szövetségi Kancellárral, aki azt azonnal Szövetségi Tanács²⁶ tudomására hozza.
- (2) Az elfogadott törvényjavaslatokat – amennyiben alkotmányerejű törvény másként nem rendelkezik – akkor lehet hitelesíteni és kihirdetni, ha a határozat ellen a Szövetségi Tanács²⁷ nem emel indoklással ellátott óvást.

23 A 40. cikkely (2) bekezdésének az 1920 és 1925 közötti szövegváltozata az alábbi volt:

(2) A hivatalos közzététel a Szövetségi Kancellár feladata.

24 A 40. cikkely (2) bekezdésének az 1925 és 1929 közötti szövegváltozata az alábbi volt:

(2) A kibővített Szövetségi Gyűlésnek a Szövetségi Elnök választásáról, illetőleg a hadüzenetről szóló határozatait a Szövetségi Kancellár teszi közzé.

25 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivátásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

26 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivátásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

27 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivátásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

- (3) Az óvást – a Szövetségi Kancellár útján, a Nemzeti Tanácshoz – a törvénytervezetnek a Szövetségi Tanácsnál²⁸ történt benyújtást követő nyolc héten belül lehet előterjeszteni.
- (4) Amennyiben a Nemzeti Tanács – tagjai legalább felének jelenlétében – eredeti határozatát fenntartja, akkor a törvényjavaslatot hitelesíteni kell és ki kell hirdetni. Ha a Szövetségi Tanács²⁹ az óvás jogáról lemond, vagy a (3) bekezdésben meghatározott határidőn belül indokolással ellátott óvást nem terjeszt elő, akkor a törvénytervezetet hitelesíteni kell és ki kell hirdetni.
- (5) A Nemzeti Tanácsnak azon határozatai ellen, amelyek: a Nemzeti Tanács ügyrendjéről, a Nemzeti Tanács feloszlatásáról, a költségvetés és a zárszámadás jóváhagyásáról, a szövetségi adósságok felvételéről, vagy konvertálásáról, a szövetségi tulajdonról történő rendelkezésről szól, **illetőleg a 64. cikkely (1) bekezdése alapján kibocsátott, a Szövetségi Elnök képviseletéről szóló törvénnyel szemben** a Szövetségi Tanács³⁰ nem emelhet óvást. A Nemzeti Tanács által elfogadott ilyen törvénytervezeteket minden egyéb intézkedés nélkül hitelesíteni kell, és ki kell hirdetni.

43. CIKKELY.

A Szövetségi Elnöknek, *a 42. cikkelyben megjelölt eljárás befejezését követően*,³¹ a Nemzeti Tanács által elfogadott törvénytervezetekről népszavazást kell kitűznie, ha a Nemzeti Tanács erről határozatot hoz, vagy a Nemzeti Tanács tagjainak több mint a fele kezdeményezi.

44. CIKKELY

- (1) Az alkotmánytörvények, illetőleg az alkotmányos rendelkezéseket tartalmazó egyszerű törvények elfogadásához a Nemzeti Tanács tagjai legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok kétharmada

28 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

29 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

30 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

31 A 43. cikkelyben 1920 és 1925 között „*a 42. cikkelyben megjelölt eljárás befejezését követően*” szövegrész helyett az „*annak hitelesítése előtt*” szöveg szerepelt.

szükséges. Ezekben a törvényekben világosan meg kell jelölni, hogy „alkotmány”, illetőleg „alkotmányos rendelkezés”.

- (2) A szövetségi alkotmány minden átfogó módosítását, a részleges módosításokat viszont csak akkor, ha a Nemzeti Tanács tagjainak egyharmada, vagy a Szövetségi Tanács³² kezdeményezi, a 42. cikkelyben meghatározott eljárás lezárása után, de a Szövetségi Elnök általi hitelesítés előtt, népszavazásra kell tüzni.

45. CIKKELY

- (1) A népszavazáson az érvényesen leadott szavazatok feltétel nélküli többsége dönt.
- (2) A népszavazás eredményét hivatalosan közzé kell tenni.

46. CIKKELY

- (1) A népi kezdeményezés és a népszavazás rendjét szövetségi törvény szabályozza.
- (2) Szavazati joggal bír minden szövetségi állampolgár, aki nemzeti tanácsi választójoggal rendelkezik.
- (3) A népszavazást a Szövetségi Elnök tűzi ki.

47. CIKKELY

- (1) Az alkotmányos úton létrejött törvényeket a Szövetségi Elnök aláírásával hitelesíti.
- (2) A hitelesítésre történő előterjesztést a Szövetségi Kancellár teszi meg.
- (3) A hitelesítést a Szövetségi Kancellár és az illetékes szövetségi miniszter jegyzi ellen.

48. CIKKELY.

A szövetségi törvényeket és az 50. cikkelyben megjelölt nemzetközi szerződések a Nemzeti Tanács határazatára, a népszavazás által érintett szövetségi törvényeket pedig a népszavazás eredményére hivatkozással kell közzétenni.

49. CIKKELY

- (1) A szövetségi törvényeket és az 50. cikkelyben megjelölt államszerződések a Szövetségi Kancellár a Szövetségi Közlönyben kihirdeti.

32 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

Az említett törvények és államszerződések, amennyiben kifejezetten másként nem rendelkeznek, a Szövetségi Közlöny érintett számának megjelenését és szétküldését követő napon lépnek hatályba, s azokat, amennyiben kifejezetten másként nem rendelkeznek, a szövetség teljes területén alkalmazni kell.

(2) A Szövetségi Közlönyről külön törvény rendelkezik.

*E. A Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács³³ közreműködése
a szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlásában*

50. CIKKELY

- (1) A politikai jellegű, illetőleg törvényhozási tárgyat érintő nemzetközi szerződések érvényességéhez a Nemzeti Tanács egyetértése szükséges.
- (2) A Nemzeti Tanács a nemzetközi szerződések megkötésénél egyetértési jogát a 42. cikkely (1)-(4) bekezdése, amennyiben azok alkotmányerejű törvényt érintenek, a 44. cikkely (1) bekezdése szerint gyakorolja.

51. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kormány, legkésőbb a pénzügyi év vége előtt **tíz**³⁴ héttel, köteles a következő pénzügyi év bevételeiről és kiadásairól szóló javaslatot a Nemzeti Tanács elé terjeszteni.
 - (2) A költségvetési vagy más erről szóló törvényben nem szereplő szövetségi kiadásokat csak a Nemzeti Tanács egyetértésével lehet teljesíteni, amely egyetértést a szövetségi pénzügyminiszternek kell beszereznie. Amennyiben a késedelem veszéllyel járna, s az érintett összeg az 1 000 000 schillinget nem haladja meg, a kifizetés a Nemzeti Tanács Főbizottságának egyetértésével is teljesíthető; a Nemzeti Tanács egyetértését utólag be kell szerezni.
- (3) [...]**

33 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

34 A tíz hetes időhatárt az 1929-es alkotmánynovella állapította meg, előtte nyolc hét szerepelt az alkotmány szövegében.

52. CIKKELY

A Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács³⁵ jogosult a Szövetségi Kormány hivatalvezetését vizsgálni, tagjait a végrehajtás bármely tárgyáról kérdezni, vagy arról felvilágosítást kérni.

53. CIKKELY

- (1) A Nemzeti Tanács vizsgálóbizottságokat állíthat fel.
- (2) A bíróságok és minden más hatóság köteles ezen bizottságoknak a bizonyítási eljárásukra vonatkozó megkereséseit teljesíteni; minden közhivatalnok köteles kívánságára bármilyen iratot rendelkezésére bocsátani.
- (3) A vizsgálóbizottságok eljárását a Nemzeti Tanács ügyrendjéről szóló törvény szabályozza.

54. CIKKELY:

A Nemzeti Tanács közreműködik a vasúti tarifák, a postai, távíró és távbeszélő díjak, valamint a monopolhelyzetben lévő árak, illetőleg a szövetségi üzemekben foglalkoztatott személyek illetményének megállapításában.

55. CIKKELY³⁶

- (1) **A Nemzeti Tanács – saját tagjai közül, az arányosság elve szerint – egy Főbizottságot választ; szövetségi törvényben a Szövetségi Kormány, vagy valamely szövetségi miniszter egyes rendeleteinek a kibocsátását a Főbizottság egyetértéséhez lehet kötni. Szükség esetén a Főbizottság a Nemzeti Tanács ülészakán kívüli időpontban is összehívható.**
- (2) **A Főbizottság – saját tagjainak köréből – egy állandó albizottságot választ, amely a jelen törvényben meghatározott feladatokat**

35 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

36 Az 55. cikkely 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt *(a kurzívval szedett szövegrészt az 1925-ös alkotmánynovella iktatta be)*.

„55. cikkely: A szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlásában a Nemzeti Tanács – a saját tagjai közül, az arányosság elve szerint választott – Főbizottsága által, a jelen törvényben meghatározottak szerint működik közre. A Főbizottság legfontosabb feladata a Szövetségi Kormány megalakításában való közreműködés [70. cikkely]. Ezen túl szövetségi törvényben a Szövetségi Kormány, vagy valamely szövetségi miniszter egyes rendeleteinek a kibocsátását a Főbizottság egyetértéséhez lehet kötni.”

látja el. A választást az arányosság elve szerint kell lebonyolítani, mégpedig úgy, hogy az állandó albizottságba a Főbizottságban helyet kapó pártok mindegyikének legalább egy tagja bekerüljön. Az állandó albizottság tagjává, illetőleg póttagjává csak olyan személy választható meg, akinek állandó lakhelye a Nemzeti Tanács székhelyén van. Az ügyrendnek meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek alapján az állandó albizottság bármikor összehívható és az össze is tud ülni. Amennyiben a 29. cikkely (1) bekezdése alapján a Szövetségi Elnök a Nemzeti Tanácsot feloszlatja, a Nemzeti Tanácsnak (Főbizottságának) jelen törvény által a végrehajtó hatalomban való részvételére biztosított jogok gyakorlása az állandó albizottság kötelezettsége.

F. A Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács³⁷ tagjainak jogállása

56. CIKKELY

A Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács³⁸ tagjait hivataluk gyakorlásában semmilyen megbízás nem köti.

57. CIKKELY

- (1) A Nemzeti Tanács tagjai leadott szavazataikért nem vonhatók felelősségre, hivataluk gyakorlásának körében tett **szóbeli és írásbeli** kijelentésekért pedig csak a Nemzeti Tanácsnak felelősek.
- (2) A Nemzeti Tanács tagjait bűncselekmények miatt, tettenérés kivételével, a testület egyetértése nélkül sem letartóztatni, sem eljárás alá vonni nem lehet. **A Nemzeti Tanács a tagjával szembeni eljárás jóváhagyásáról az eljáró hatóság megkeresésétől számított hat héten belül határoz. Ha ezen határidőn belül a Nemzeti Tanács nem kívánja az eljárásnak a választási ciklus idejére történő felfüggesztését, akkor az eljárás lefolytatható. A törvényhozási szünet ideje sem ezen határidőbe, sem az elévülési időbe nem számít bele.**
- (3) Tettenérés esetén az érintett hatóság a letartóztatás tényét haladéktalanul köteles közölni a Nemzeti Tanács elnökével. **A Nemzeti Tanács,**

37 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

38 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

vagy törvényhozási szünetben az ezen ügyekkel megbízott állandó bizottság kívánságára a fogva tartást meg kell szüntetni, illetőleg az eljárást a választási ciklus idejére fel kell függeszteni.

(4)³⁹ A Nemzeti Tanács elnökének, legkésőbb a hathetes időhatár lejártá előtti napra, jogszerű határozathozatal végett, a testületet össze kell hívnia; a további teendőket az ügyrend állapítja meg.

(5) [...]

58. CIKKELY⁴⁰

A Szövetségi Tanács⁴¹ tagjai megbízatási idejük alatt ugyanazon mentelmi jogban részesülnek, mint az őket delegáló országgyűlések tagjai.

59. CIKKELY

(1) A Nemzeti Tanácsnak, valamint a Szövetségi Tanácsnak⁴² egyidejűleg senki sem lehet tagja.

(2) A köztisztviselőknek – a szövetségi haderőhöz tartozó személyeket is beleértve – a Nemzeti Tanácsban, vagy a Szövetségi Tanácsban⁴³ betöltött mandátumuk gyakorlásához szabadságot nem kell igénybe venniük. [...]

39 Az 57. cikkely (4) bekezdés 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:

(4) A Nemzeti Tanács kívánságára a fogva tartást meg kell szüntetni, illetőleg a választási ciklus idejére az eljárást fel kell függeszteni.

40 Az 1929-es alkotmánynovella a Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsáról szóló rendelkezés beiktatása után [ld. 17. lábjegyzet] a Tagállamok Tanácsára meghagyta az 58. cikkelyben rögzített rendelkezéseket, a Hivatásrendek Tanácsához tartozók mentelmi jogára azonban a 57. cikkely rendelkezései vonatkoztak.

41 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

42 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

43 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

Harmadik főrészt A szövetségi végrehajtó hatalom

A. A közigazgatás

1. A Szövetségi Elnök

60. CIKKELY⁴⁴

- (1) A Szövetségi Elnököt – közvetlen és titkos szavazással – a nép választja. Szavazati joggal rendelkezik minden nemzeti tanácsi választójoggal bíró személy. A Szövetségi Elnök választásán kötelező részt venni. A választási eljárás és a választási kötelezettség további szabályait külön törvény állapítja meg, amelyben külön rendelkezni kell azokról az indokokról, amelyek alapján a választástól való távolmaradás szankcióját mellőzni lehet.
- (2) Megválasztott személy az, aki az érvényes szavazatok több mint felét megszerzi. Amennyiben ilyen többség nem jön létre, második választási fordulót kell tartani. Ebben a fordulóban csak azon két személyre lehet érvényesen szavazni, akik az első fordulóban a legtöbb szavazatot kapták. Az viszont megengedett, hogy a jelölő szervezet a második fordulóba bejutott jelölt helyére új személyt állítson.
- (3) Szövetségi Elnökké az választható, aki nemzeti tanácsi választójoggal rendelkezik és a megválasztás évének első napja előtt a 35. életévét betöltötte. A választhatóságból ki vannak zárva a jelenleg, illetőleg korábban kormányzó uralkodócsaládok tagjai.
- (4) A Szövetségi Elnök választásának eredményét a Szövetségi Kancellár hivatalosan közzéteszi.

44

A 60. cikkely 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:

„60. cikkely (1) A Szövetségi Elnököt a 38. cikkely szerint megalakított kibővített Szövetségi Gyűlés, titkos szavazással választja.

(2) Megbízatási ideje négy évre szól. A megbízatási idő lejártát követő közvetlen újraválasztás egy alkalommal megengedett.

(3) Szövetségi Elnökké az választható, aki nemzeti tanácsi választójoggal rendelkezik és a megválasztás évének első napja előtt a 35. életévét betöltötte.

(4) A jelenleg, illetőleg korábban kormányzó uralkodócsaládok tagjai nem választhatók Szövetségi Elnökké.

(5) Megválasztott Szövetségi Elnök, aki a leadott szavazatok több mint felét megszerezte. A szavazásokat mindaddig ismételni kell, amíg ezt a többséget valamely személy meg nem kapta.”

- (5) A Szövetségi Elnök megbízatása hat évre szól. A megbízatási idő lejártát követő közvetlen újraválasztás egy alkalommal megengedett.
- (6) A Szövetségi Elnök – népszavazás által – megbízatási idejének lejárta előtt is elmozdítható hivatalából. A népszavazást a kibővített Szövetségi Gyűlés rendelheti el. A kibővített Szövetségi Gyűlést ezen célból a Szövetségi Kancellár köteles összehívni, ha a Nemzeti Tanács erre vonatkozó határozatot hoz. A Nemzeti Tanács ilyen tárgyú határozatához az összes képviselők legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok kétharmada szükséges. A Nemzeti Tanács ilyen tárgyú határozata a Szövetségi Elnököt hivatalának gyakorlásában felfüggeszti. Amennyiben a népszavazás az elmozdítást elutasítja, azt újraválasztásnak kell tekinteni és a Nemzeti Tanács felosztatását [29. cikkely (1) bekezdés] vonja maga után. A Szövetségi Elnök egybefüggő megbízatási ideje azonban a tizenkét évet ebben az esetben sem lépheti túl.

61. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök megbízatási ideje alatt nem lehet népképviseleti szerv tagja és semmilyen más foglakozást nem gyakorolhat.
- (2) *A „Szövetségi Elnök” címet – akár más megjelölésekkel összefüggésben is – senki másnak nem szabad használnia. Az törvényileg védett.*

62. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök hivatalba lépésekor a kibővített Szövetségi Gyűlés előtt az alábbi fogadalmat teszi le:
- „Fogadom, hogy a köztársaság alkotmányát és minden törvényét hűségesen megtartom és kötelezettségeimet a legjobb tudásom szerint teljesítem.”
- (2) Vallásos eskü letétele is megengedett.**

63. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnökkel szemben bármilyen hatósági eljárás csak a kibővített Szövetségi Gyűlés egyetértésével indítható.
- (2) A Szövetségi Elnökkel szembeni eljárás megindítását az illetékes hatóságnak a Nemzeti Tanácsnál kell kezdeményeznie, amely határoz arról, hogy a kibővített Szövetségi Gyűlés foglakozzon-e a kérdéssel. Ameny-

nyiben a Nemzeti Tanács ezt kimondja, a Szövetségi Kancellár köteles haladéktalanul összehívni a kibővített Szövetségi Gyűlés ülését.

64. CIKKELY⁴⁵

- (1) **Ha a Szövetségi Elnök hivatalának gyakorlásában akadályoztatva van, vagy hivatala megüresedik, feladatait haladéktalanul a Szövetségi Kancellár veszi át. Amennyiben az akadályoztatás időtartama előreláthatólag meghaladja a húsz napot, a helyettesítést szövetségi törvénnyel kell rendezni.**
- (2) **Tartós akadályoztatás esetén a Szövetségi Kormány köteles haladéktalanul intézkedni az új Szövetségi Elnök megválasztásáról, a Szövetségi Kancellár pedig – az előírt fogadalom letétele végett – az eredményes választást követően köteles a kibővített Szövetségi Gyűlést haladéktalanul összehívni.**

65. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök a külügyek terén képviseli a köztársaságot, fogadja és megerősíti a követeket, jóváhagyja az idegen konzulok kinevezését, kinevezi a köztársaság külföldi konzuli képviselőit és nemzetközi szerződéseket köt.
- (2) A jelen alkotmány más részei által adott funkciók mellett a hatáskörébe tartozik:
 - a) a szövetségi tisztviselők kinevezése, beleértve a tiszteket és egyéb szövetségi hivatalnokokat is, és ezeknek hivatali címek adományozása,
 - b) szolgálati címek alapítása és adományozása,
 - c) egyedi esetekben: a bíróság által jogerősen elítélteknek való kegyelmezés, a bíróság által kimondott büntetés csökkentése, az elítélésből eredő jogkövetkezmények alóli mentesítés, s a büntetőeljárás lefolytatása alóli mentesítés
 - d) a szülők kezdeményezésére a házasságon kívül született gyermekek törvényesítése

45

A 64. cikkely 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:

„64. cikkely (1) Amennyiben a Szövetségi Elnök hivatalának gyakorlásában akadályoztatva van, vagy hivatala megüresedik, feladatait a Szövetségi Kancellár látja el.

(2) A hivatal megüresedése esetén az új Szövetségi Elnök megválasztása végett a kibővített Szövetségi Gyűlést haladéktalanul össze kell hívni.”

- (3) A Szövetségi Elnöknek ezeken kívüli, tiszteletbeli jogok gyakorlására, kinevezésekre és más hatáskörök gyakorlására vonatkozó jogait törvény állapítja meg.

66. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök a meghatározott kategóriákba tartozó szövetségi alkalmazottak kinevezésére vonatkozó jogát a Szövetségi Kormány illetékes tagjára átruházhatja.
- (2) A Szövetségi Elnök az egyes nemzetközi szerződések megkötésére – az 50. cikkely hatálya alá tartozóak kivételével – a Szövetségi Kormánynak, vagy az illetékes szövetségi miniszternek felhatalmazást adhat.

67. CIKKELY

- (1) Amennyiben alkotmányos előírások másként nem rendelkeznek a Szövetségi Elnök minden intézkedéséhez a Szövetségi Kormány vagy az általa felhatalmazott szövetségi miniszter előterjesztése szükséges. Szövetségi törvény a Szövetségi Kormány, illetőleg a szövetségi miniszter ezen előterjesztési jogát más hatóságok javaslatához is kötheti.
- (2) A Szövetségi Elnök intézkedései – **amennyiben alkotmányerejű törvény másként nem rendelkezik** – csak a Szövetségi Kancellár, vagy az illetékes szövetségi miniszter ellenjegyzésével érvényesek.

68. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök hivatalának gyakorlásáért a kibővített Szövetségi Gyűlésnek a 142. cikkelyben meghatározottak szerint felelős.
- (2) Ezen felelősség érvényesítése végett a kibővített Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung) ülését – a Nemzeti Tanács vagy a Szövetségi Tanács⁴⁶ határozata alapján – a Szövetségi Kancellár hívja össze.
- (3) A 142. cikkely szerinti vádemelésről szóló határozat akkor érvényes, ha a szavazásnál mindkét képviseleti szerv tagjainak több mint fele jelen van és a leadott szavazatok legalább kétharmada azt támogatja.

46 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

2. A Szövetségi Kormány

69. CIKKELY

- (1) A legfelsőbb közigazgatási ügyek intézése – amennyiben az nincs a Szövetségi Elnökre ruházva – a Szövetségi Kancellár, az alkancellár és a többi szövetségi miniszter hatáskörébe tartozik. A Szövetségi Kancellár elnöklete alatt ők alkotják a Szövetségi Kormányt.
- (2) Az alkancellár a Szövetségi Kancellár helyettesítésekor annak teljes hatáskörét gyakorolhatja. **Amennyiben a Szövetségi Kancellár és az alkancellár egyaránt akadályoztatva van, a kancellár feladatait a Szövetségi Kormánynak a Szövetségi Elnök által megbízott tagja látja el.**

70. CIKKELY⁴⁷

- (1) **A Szövetségi Kancellárt és annak javaslatára a többi szövetségi minisztert a Szövetségi Elnök nevezi ki. A Szövetségi Kancellár, vagy a teljes Szövetségi Kormány felmentéséhez előterjesztés nem szükséges; az egyes szövetségi miniszterek azonban csak a Szövetségi Kancellár javaslatára menthetők fel. Amennyiben a Szövetségi Kancellár, vagy a teljes Szövetségi Kormány kinevezéséről van szó, az ehhez szükséges ellenjegyzést az újonnan kinevezendő Szövetségi Kancellárnak kell megadnia; a felmentéshez ellenjegyzés nem szükséges.**
- (2) **Szövetségi Kancellárrá, alkancellárrá vagy szövetségi miniszterre csak olyan személy nevezhető ki, aki nemzeti tanácsi választójoggal rendelkezik. A Szövetségi Kormány tagjainak azonban nem kell a Nemzeti Tanácsban mandátummal bírniuk.**
- (3) **Amennyiben a Szövetségi Elnök olyan időszakban nevez ki új Szövetségi Kormányt, amikor a Nemzeti Tanács nem ülésezik,**

47 A 70. cikkely 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:

„70. cikkely (1) A Szövetségi Kormányt – Főbizottságának egyesített javaslata alapján – a Nemzeti Tanács névszerű szavazással választja.

(2) A Szövetségi Kormány tagjává csak olyan személy választható, aki nemzeti tanácsi választójoggal rendelkezik. A Szövetségi Kormány tagjainak azonban nem kell a Nemzeti Tanácsban mandátummal bírniuk.

(3) Amennyiben a Nemzeti Tanács nem ülésezik, a Szövetségi Kormányt – ideiglenes jelleggel – a Főbizottság állítja fel; a Nemzeti Tanács összeülése után azonban a választást haladéktalanul foganatosítani kell.

(4) A Szövetségi Kormány egyes tagjainak megválasztására az (1)-(3) bekezdések rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.”

akkor azt – a Szövetségi Kormány bemutatkozása végett – egy héten belül rendkívüli ülésre [28. cikkely (2) bekezdés] össze kell hívni.

71. CIKKELY

Ha a Szövetségi Kormány megbízatása megszűnik, a Szövetségi Elnök – az új Szövetségi Kormány megalakításáig – a régi kormány tagjait, illetőleg magasabb szövetségi tisztviselőket bíz meg a közigazgatás vezetésével, akik közül egyet az ügyvivő kormány elnökéül jelöl ki. Ezen rendelkezéseket az egyes szövetségi miniszterek megbízatásának megszűnésekor is alkalmazni kell.

72. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kormány tagjai – hivatalba lépésük előtt – a Szövetségi Elnök előtt esküt tesznek. **Vallásos eskü is megengedett.**
- (2) A Szövetségi Kancellár, az alkancellár, valamint a többi szövetségi miniszter kinevezési okmányát – az eskütételük napján – a Szövetségi Elnök állítja ki, s azt az újonnan kinevezett Szövetségi Kancellár jegyzi ellen.
- (3) Ezen rendelkezéseket a 71. cikkelyben megállapított esetekre is megfelelően alkalmazni kell.

73. CIKKELY

Valamely szövetségi miniszter átmeneti akadályoztatása esetén helyettesítésével a Szövetségi Elnök egy másik szövetségi minisztert, vagy egy szövetségi hivatal magasabb tisztviselőjét bízza meg. A helyettes felelősége azonos a szövetségi miniszterével (76. cikkely).

74. CIKKELY

- (1) Amennyiben a Nemzeti Tanács – kifejezetten erre irányuló határozatával – a Szövetségi Kormánytól, vagy valamely szövetségi minisztertől a bizalmat megvonja, a Szövetségi Kormány, vagy az érintett szövetségi miniszter köteles lemondani.
- (2) A Nemzeti Tanácsnak a bizalom megvonásáról szóló határozata akkor érvényes, ha a szavazáson a Nemzeti Tanács tagjainak legalább fele részt vett. Amennyiben a jelen lévő képviselők legalább egy-ötöde kezdeményezi, a bizalmi szavazást két munkanappal el kell

halasztani. A szavazás további halasztása azonban csak a Nemzeti Tanács erre irányuló külön határozatával lehetséges.

- (3)⁴⁸ A Szövetségi Elnök a 70. cikkely (1) bekezdésben biztosított jogainak érintetlenül hagyása mellett a Szövetségi Kormányt, illetőleg annak tagjait törvényben meghatározott esetekben, illetőleg kérelmükre a Szövetségi Elnök hivatalukból felmenti.**

75. CIKKELY⁴⁹

A Szövetségi Kormány tagjai, illetőleg az általuk delegált képviselők jogosultak a Nemzeti Tanács, a Szövetségi Tanács,⁵⁰ illetőleg a kibővített Szövetségi Gyűlés, valamint ezek bizottságainak ülésein részt venni, a Nemzeti Tanács Főbizottságának azon ülésein azonban, amelyek a Nemzeti Tanács Ügyrendje értelmében nem nyilvánosak, csak külön meghívás alapján vehetnek részt. Kívánságukra minden alkalommal meg kell őket hallgatni.⁵¹ A Nemzeti Tanács, a Szövetségi Tanács,⁵² illetőleg a kibővített Szövetségi Gyűlés, valamint ezek bizottságai a Szövetségi Kormány tagjainak jelenlétét megkívánhatják.

76. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kormány tagjai (69. és 71. cikkely) a Nemzeti Tanácsnak a 142. cikkelyben meghatározottak szerint felelősek.
- (2) A 142. cikkely szerinti vádemelésről szóló határozat akkor érvényes, ha az erről szóló szavazáson a képviselők több mint fele részt vett.

48 A 74. cikkely (3) bekezdés 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:

„(3) A Szövetségi Kormányt, illetőleg annak tagjait törvényben meghatározott esetekben, illetőleg kérelmükre a Szövetségi Elnök hivatalukból felmenti.”

49 A 75. cikkely szövegén az 1929-es alkotmánynovella a 50–52. lábjegyzetekben megjelölteken túl is módosított.

50 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

51 A „Kívánságukra minden alkalommal meg kell őket hallgatni” szövegrészt 1928-ban törölték az alkotmányból.

52 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

77. CIKKELY

- (1) A szövetségi közigazgatás feladatainak ellátására szövetségi minisztériumokat és ezeknek alárendelt hivatalokat kell felállítani.
- (2) A szövetségi minisztériumok számát, hatáskörét és szervezetét szövetségi törvény állapítja meg.
- (3)⁵³ A Szövetségi Kancellári Hivatal vezetésével a Szövetségi Kancellárt, az egyes minisztériumok vezetésével egy-egy szövetségi minisztert kell megbízni.
- (4) Kivételes esetben a Szövetségi Kancellár, illetőleg valamely szövetségi miniszter egy második szövetségi minisztérium vezetésével is megbízható.

78. CIKKELY

- (1) Különleges esetekben szövetségi miniszteri megbízatást külön minisztérium vezetése nélkül is lehet adni.
- (2) A szövetségi miniszterek mellé – hivatali munkájuk és parlamenti képviselőik elősegítése végett – államtitkárok állíthatók, akiknél a megbízatás kiadására és a hivatalukból való elmozdítására a szövetségi miniszterekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.
- (3) Az államtitkár a szövetségi miniszternek alárendelve működik, s annak utasításai szerint köteles eljárni.

3. A Szövetségi Haderő

79. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Haderő feladata a köztársaság határainak védelme.
- (2) A Szövetségi Haderő kötelezettsége továbbá – amennyiben a törvényes polgári hatóságok közreműködésükre igényt tartanak – az alkotmányos intézmények védelme, különösen a belső rend és biztonság fenntartása, valamint a természeti csapások és a szerencsétlenségek elhárításában való közreműködés.
- (3) [...]
- (4) [...]

80. CIKKELY⁵⁴

- (1) A Szövetségi Haderő feletti főparancsnokságot a Szövetségi Elnök irányítja.**
- (2) Azon esetekben, amikor a véderőtörvény szerint a haderő felett nem a Szövetségi Elnök rendelkezik, a rendelkezés joga – a Szövetségi Kormány által adott felhatalmazás keretei között – az illetékes szövetségi miniszter hatáskörébe tartozik.**
- (3) A Szövetségi Haderő feletti parancsnoki hatalmat az illetékes szövetségi miniszter gyakorolja.**

81. CIKKELY

A tagállamoknak a fegyveres erők kiegészítésében, működtetésében szükséges közreműködését szövetségi törvény határozza meg.

B. A bírászkodás

82. CIKKELY

- (1) A bírói hatalom teljes egészében a szövetséget illeti.
- (2) Az ítéleteket és végzéseket a Köztársaság nevében kell kihirdetni.

83. CIKKELY

- (1) A bíróságok felépítését és hatáskörét szövetségi törvény határozza meg.
- (2)⁵⁵ Törvényes bírójától senki nem vonható el.**
- (3) Rendkívüli bíróságok csak törvényben meghatározott büntetőeljárások esetén állíthatók fel.

54 A 80. cikkely 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:
„80. cikkely: (1) A Haderő felett a Nemzeti Tanács rendelkezik. A véderőtörvény által fenntartott közvetlen jogok kivételével a véderő feletti rendelkezési jog a Szövetségi Kormányra, illetőleg az ennek adott felhatalmazás keretei között, az illetékes miniszterre átruházható.

(2) A véderőtörvény határozza meg, hogy a tagállamok és a községek a 79. cikkely (2) bekezdésében meghatározott célok érdekében a Szövetségi Haderő közreműködésének közvetlen igénybevételére miként jogosultak.”

55 A 82. cikkely (2) bekezdés 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:
(2) Illetékes bírója elől senki nem vonható el.

84. CIKKELY

A katonai bíraskodás – a háborús időszak kivételével – megszűnik.

85. CIKKELY

Rendes eljárásban halálbüntetés nem szabható ki.

86. CIKKELY

- (1) A bírákat – amennyiben jelen törvény másként nem rendelkezik – a Szövetségi Kormány javaslatára a Szövetségi Elnök, vagy az ő felhatalmazása alapján az illetékes szövetségi miniszter nevezi ki; a Szövetségi Kormány, vagy a szövetségi miniszter a kinevezési javaslatot a bírósági törvény által felállított tanács bevonásával teszi meg.
- (2) Amennyiben megfelelő számú pályázó van, a szövetségi miniszter, illetőleg a Szövetségi Kormány egy bírói hely betöltése esetén legalább három, több bírói hely betöltése esetén a betöltendő helyek legalább duplájának megfelelő számú személyre tesz javaslatot.

87. CIKKELY

- (1) A bírák hivataluk gyakorlásában függetlenek.
- (2) [...]
- (3) Az ügyeket az adott bírósághoz tartozó bírák között a bírósági törvényben meghatározott időkeret szerint kell kiszignálni. Egy így megkapott ügyet bármely bíróról csak akadályoztatása esetén lehet átszignálni.

88. CIKKELY

- (1) A bírósági törvény határozza meg azt az életkori határt, amelynek betöltésével a bírót tartós nyugállományba kell helyezni.
- (2) Más esetekben a bírót csak bírói határozat alapján, törvényben meghatározott esetekben és formában lehet a hivatalából felmenteni, vagy akarata ellenére más helyre, vagy nyugállományba helyezni. Ezen rendelkezéseket a nyugállományba helyezésre nem kell alkalmazni, ha azt a bírósági törvény módosítása teszi szükségessé. Ilyen esetben a törvénynek meg kell állapítani, hogy milyen életkorú bírók azok, akik az előírt formai feltételek nélkül nyugállományba helyezhetők.
- (3) A bíráknak hivatalukból történő ideiglenes felmentésére csak az adott bíróság, vagy magasabb bírói hatóság rendelkezésére és az illetékes bírósághoz eljuttatott egyidejű utasítása mellett kerülhet sor.

89. CIKKELY

- (1) A megfelelően kihirdetett törvények érvényességét a bíróságok nem vizsgálhatják.
- (2) Amennyiben a bíróság egy rendeletet törvénysértőnek tart, akkor az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságnál kezdeményezheti a rendelet hatályon kívül helyezését.
- (3) [...]
- (4) [...]

90. CIKKELY

- (1) Polgári jogi és büntetőügyekben a bíróság előtt folyó eljárás szóbeli és nyilvános. Kivételt csak törvény állapíthat meg.
- (2) Büntetőeljárás csak vád alapján folyhat.

91. CIKKELY

- (1) A nép közreműködik az igazságszolgáltatásban.
- (2) Súlyos büntetéssel fenyegetett bűncselekményeknél, amelyek pontos körét törvény állapítja meg, valamint minden politikai bűncselekmény esetén a vádlott bűnösségéről esküdszék határoz.
- (3) Más büntetendő cselekmények miatt folytatott eljárásban, ha a kiszabható büntetés mértéke a törvényben meghatározott mértéket túllépi, ülnökök közreműködése szükséges.

92. CIKKELY⁵⁶

Polgári és büntetőügyekben a legfelsőbb fok a Bécsben székelő Legfelsőbb Bíróság.

93. CIKKELY

Bíróság által büntethető cselekmények esetén amnesztiát csak szövetségi törvény adhat.

94. CIKKELY

- (1) Az igazságszolgáltatást a közigazgatástól minden szinten el kell választani.

(2)⁵⁷ Az 1929-es alkotmánynovella hatályon kívül helyezte.

(3)⁵⁸ Az 1929-es alkotmánynovella hatályon kívül helyezte.

Negyedik főrész A tagállamok törvényhozása és végrehajtása

A. Általános rendelkezések

95. CIKKELY

- (1) A tagállami törvényhozás jogát az országgyűlések gyakorolják. Ennek tagjait az egyenlő, közvetlen, titkos és személyes választójog alapján, az arányos választás elve szerint, a tagállami választási rendtartások alapján, az adott tagállamban állandó lakhellyel rendelkező szövetségi polgárok (férfiak és nők egyaránt) választják. **A 26. cikkely (1) bekezdés utolsó mondatának rendelkezései értelemszerűen alkalmazandók. Azon indokokat, amelyekkel a választástól való távolmaradás miatt alkalmazható szankció alól mentesülés eseteit állapítják meg, a Nemzeti Tanács választási rendtartásában megállapítottaknál nem lehet tovább bővíteni.**
- (2) a tagállamok választási rendtartásainak az aktív és passzív választójogot nem szabad szűkebb körben meghatározni, mint a nemzeti tanácsi választójog.
- (3) A választók jogosultságukat választókerületekben gyakorolják, amelyek meghatározott területet foglalnak magukba. A választókerületek között a mandátumokat a lakosság arányában kell megosztani. A szavazókörok más választókerület területére nem nyúlhatnak át. **A választásokat a Nemzeti Tanács választásához összeállított választási lajstromok [26. cikkely (7) bekezdés] alapján kell lebonyolítani.**
- (4) **Az országgyűlések létszámát a tagállami törvényhozásnak úgy**

57 A 94. cikkely (2) bekezdés 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:

„94. cikkely (2) Ha közigazgatási hatóság magánjogi követelésről dönt – amennyiben törvény másként nem rendelkezik – az elmarasztalt félnek jogában áll a rendes bírói utat igénybe venni.”

58 A 94. cikkely (3) bekezdés 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt: „94. cikkely (3) A földreformból eredő ügyekben [12. cikkely (1) bekezdés 6. pont] a bírákból, közigazgatási tisztviselőkből és szakértőkből álló bizottság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel.”

kell megállapítani, hogy az alábbi létszámot nem haladhatja meg:

azon tagállamokban, ahol a lakosságszám a 250 000-t nem éri el: huszonhatot;

azon tagállamokban, ahol a lakosságszám a 500 000-t nem éri el: harminchatot;

azon tagállamokban, ahol a lakosságszám a 1 000 000-t nem éri el: negyvennyolcat;

azon tagállamokban, ahol a lakosságszám a 1 500 000-t nem éri el: ötvenhatot.

(4) (5) [...]

96. CIKKELY

- (1) Az országgyűlések tagjai a Nemzeti Tanács tagjaihoz hasonló mentelmi joggal rendelkeznek; az 57. cikkely rendelkezései megfelelően alkalmazandók.
- (2) A 32. és 33. cikkely rendelkezései az országgyűlésekre és bizottságai üléseire is érvényesek.

97. CIKKELY

- (1) Egy országos törvény érvényességéhez az országgyűlés határozata, a tagállam alkotmányában meghatározott hitelesítés és ellenjegyzés, majd a tartományfőnök által a tagállam hivatalos lapjában történő kihirdetés szükséges.
- (2)⁵⁹ Amennyiben egy országos törvény végrehajtásánál a szövetségi szervek közreműködése szükséges, ezen közreműködéshez a Szövetségi Kormány egyetértését meg kell szerezni. A Szövetségi Kormány egyetértésnek megszerzése előtt az érintett törvényt nem szabad kihirdetni.

98. CIKKELY

- (1) Az országgyűlés által elfogadott törvényjavaslatokat – közvetlenül elfogadásuk után és még kihirdetésük előtt – a tartományfőnök az illetékes szövetségi miniszternek megküldi.
- (2) Amennyiben az szövetségi érdeket sért, a Szövetségi Kormány az illetékes szövetségi miniszterhez történő beérkezéstől számított nyolc

59 A 97. cikkely (2) bekezdés szövegét az 1925-ös alkotmánynovella módosította.

héten belül az adott országos törvény ellen – megfelelő indoklással – óvást emelhet. Ebben az esetben a törvényjavaslatot csak akkor szabad kihirdetni, ha az országgyűlés erre vonatkozó határozatát – tagjai legalább felének jelenlétében – megismétli.

- (3) Az óvásra rendelkezésre álló határidő előtt a törvény csak akkor hirdethető ki, ha ehhez a Szövetségi Kormány külön hozzájárult.
- (4) Az országgyűléseknek az adóügyeket érintő törvényeire az államháztartási törvény rendelkezései érvényesek.

99. CIKKELY

- (1) A tagállamnak saját **alkotmányerejű** törvénye által kibocsátott alkotmánya – amennyiben az a szövetségi alkotmányt nem érinti – tagállami **alkotmányerejű** törvénnyel módosítható.
- (2) A tagállami alkotmánytörvényt csak az országgyűlés tagjai legalább felének jelenlétében, a leadott szavazatok kétharmadával lehet elfogadni.

100. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök – a Szövetségi Kormány előterjesztésére és a Szövetségi Tanács⁶⁰ egyetértése mellett – bármely országgyűlést feloszthatja. Az egyetértést kimondó határozat akkor érvényes, ha a szavazáson Szövetségi Tanács tagjainak legalább fele részt vesz, s a leadott szavazatok legalább kétharmada támogatja a javasolt intézkedést. **A szavazáson nem vehetnek részt azon tagállam országgyűlése által delegált tagok, amelynek a feloszlását javasolták.**⁶¹
- (2) Feloszlás esetén – a tagállam alkotmányában megállapított szabályok szerint – három héten belül ki kell írni az új választásokat; az újjáválasztott országgyűlést a választásokat követő négy héten belül össze kell hívni.

101. CIKKELY

- (1) A tagállami végrehajtó hatalmat az országgyűlése által választott tagállami kormány gyakorolja.
- (2) A tagállam kormányába az országgyűléshez nem tartozó személyek

⁶⁰ 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „**Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa**” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

⁶¹ A 100. cikkely (1) bekezdés utolsó mondata 1920 és 1929 között az alábbi volt: „A szavazáson a feloszlásra javasolt országgyűlés által delegált tagok nem vehetnek részt.”

is beválaszthatók. Azonban ezek csak olyan személyek lehetnek, akik országgyűlési képviselővé megválaszthatók.

- (3) A tagállam kormánya a tartományfőnökből, valamint szükséges számú helyettesből és további tagokból áll.
- (4) Hivatalba lépésüket megelőzően a tartományfőnök a Szövetségi Elnök előtt, a tagállam kormányának többi tagja pedig a tartományfőnök előtt hivatali esküt tesz. **Vallásos eskü letétele is megengedett.**

102. CIKKELY⁶²

- (1) A tagállamok területén – amennyiben külön szövetségi közigazgatási szervet nem állítanak fel (közvetlen szövetségi közigazgatás) – a szövetségi végrehajtó hatalmat is a tartományfőnök és a neki alárendelt országos hatóságok gyakorolják (közvetett szövetségi közigazgatás).
- (2) Az alábbi ügyek intézését – alkotmányosan megállapított hatáskörük keretein belül – közvetlenül a szövetségi közigazgatási hatóságok látják el: határrendészet, a külfölddel történő áru- és állatkereskedelem, vámügy, szövetségi pénzügyek [...]
- (3) A szövetség azonban jogosult a tartományfőnököt a (2) bekezdésben felsorolt ügyek végrehajtásával is a megbízni.
- (4) A (2) bekezdésben nem említett feladatok ellátására egyedi szövetségi közigazgatási hatóságot csak az érintett tagállam egyetértésével lehet felállítani.
- (5) A tartományfőnököknek a szövetségi rendőrség és csendőrség feletti rendelkezési jogait a 120. cikkely (1) bekezdése szerint kibocsátott szövetségi törvény határozza meg.

103. CIKKELY⁶³

A közvetett szövetségi közigazgatás körébe tartozó ügyekben a tartományfőnök köteles a Szövetségi Kormány és az egyes szövetségi miniszterek utasításait végrehajtani; ezen ügyekben – amennyiben szövetségi törvény másként nem rendelkezik – a szolgálati út legfelsőbb foka az illetékes szövetségi minisztérium.

62 A 102. cikkely (2) és (5) bekezdését az 1929-es alkotmánynovella módosította, illetőleg új (6) és (7) bekezdéssel egészítette ki.

63 A 103. cikkelyt az 1925-ös alkotmánynovella módosította.

104. CIKKELY

A 102. cikkely rendelkezései a szövetségi ügyek vitelére a 17. cikkely szerint felállított szervekre nem alkalmazhatóak.

105. CIKKELY

- (1)⁶⁴ A tartományfőnök képviseli a tagállamot. A közvetett szövetségi közigazgatás körébe tartozó ügyek intézéséért a tartományfőnök a Szövetségi Kormány irányában a 142. cikkelyben megállapított szabályok szerint felelős. Ezen felelősség érvényesítésével szemben a mentelmi jog nem nyújt védelmet.
- (2) A tagállam kormányának tagjai – saját országgyűlésük irányában – a 142. cikkelyben meghatározottak szerint felelősek.
- (3) A 142. cikkelyben meghatározott vádemelésre vonatkozó határozat akkor érvényes, ha a szavazáson a képviselők legalább fele jelen volt.

106. CIKKELY

A tagállami kormány hivatalának belső irányítására – a jogvégzett közigazgatási tisztviselők közül – egy országos hivatalvezetőt (Landesamtsdirektor) kell kinevezni. Az országos hivatalvezető (Landesamtsdirektor) a tartományfőnököt a közvetett szövetségi közigazgatás körében végzett tevékenységénél is segíti.

107. CIKKELY

A tagállamok egymás közötti megállapodásokat csak az önálló hatáskörükbe tartozó ügyekben köthetnek, s ezeket haladéktalanul a Szövetségi Kormány tudomására kell hozniuk.

*B. Bécs szövetségi főváros*⁶⁵

108–114. CIKKELY

(Ezeket a részeket az 1925-ös alkotmánynovella 27.§-a hatályon kívül helyezte.⁶⁶ 1925 és 1929 között semmilyen rendelkezést nem tartalmazott,

64 A 105. cikkely (1) bekezdését az 1925-ös alkotmánynovella módosította.

65 A „B” pont 1920 és 1925 között az alábbi címet viselte:
„B. Bécs szövetségi főváros és Alsó-Ausztria tagállam”

66 A 108–114. cikkelyek 1920 és 1925 között hatályos szövege az alábbi volt:
„108. cikkely: (1) Alsó-Ausztria országgyűlése két kúriából áll. Az első (tag-

majd az **1929-es alkotmánynovella** az alábbi szövegrészt iktatta be:)

108. CIKKELY

- (1) Bécs szövetségi fővárosban a községi tanács (Gemeinderat) az országgyűlés, a városi szenátus (Stadtsenat) a tagállami kormány, a polgármester a tartományfőnök, a magisztrátus a tagállami kormány hivatala, a magisztrátus igazgatója pedig a tagállami kormány hivatalvezetőjének feladatait látja el**
- (2) A községtanács (Gemeinderat) létszáma a 100 főt nem haladhatja meg.**

állami kúria) Bécs kizárásával a tagállam képviselőiből áll. A másik (városi) kúria választását Bécs szövetségi főváros alkotmánya szabályozza.

(2) A két kúria között a képviselői mandátumokat a lakosság arányában kell megosztani.

109. cikkely: A közös tagállami alkotmány által meghatározott közös ügyekben a törvényhozó hatalmat a két kúria – mint Alsó-Ausztria országgyűlése – együttesen gyakorolja. Ilyen ügy különösen a közös alkotmány elfogadása.

110. cikkely: (1) A közös ügyeken kívüli ügykörök intézésében mindkét országrész önálló tagállamnak minősül.

(2) Ezen ügyekben Bécs város községtanácsa, illetőleg Alsó-Ausztria tagállami kúriája önálló országgyűlésként jár el. Az 57. cikkely rendelkezései Bécs községtanácsára is értelemszerűen alkalmazandók.

111. cikkely: (1) Az önálló ügyek körébe tartozik mindkét országrész alkotmánya, valamint a Szövetségi Tanács tagjainak választása. [35. cikkely]

(2) Ugyanígy a két országrész önálló hatáskörébe tartozó ügyek intézésének fedezetére szolgáló bevételeket Bécs város községtanácsa és a tagállami kúria önállóan állapítja meg.

(3) A közös ügyek költségeinek előteremtéséről a közös alkotmány rendelkezik.

112. cikkely: Jelen főrész általános rendelkezései mindkét országrészre érvényesek. Bécs esetében a községtanács által választott polgármestert a tartományfőnökkel (Landeshauptmann), a községtanács által választott városi szenátust az országos kormányral, városi hivatalvezetőt (Magistratsdirektor) pedig a tagállami kormány hivatalvezetőjével (Landesamtsdirektor) azonos jogállás illeti meg.

113. cikkely: (1) A közös ügyek igazgatási feladatait a közös országgyűlés által az arányos választási elv szerint, saját tagjai köréből választott közigazgatási bizottság látja el.

(2) Bécs polgármestere és a Bécs nélküli országrész tartományfőnöke (Landeshauptmann) az (1) bekezdésben említett közigazgatási bizottságnak hivatalból tagja, s abban felváltva elnökölnek.

114. cikkely: A bécsi községtanács és a Bécs nélküli országrész országgyűlésének (tagállami kúria) egybehangzó döntésével Bécs önálló tagállami jogállással ruházható fel.”

[...]

C. A községek

115. CIKKELY

A tagállamokban az általános állami közigazgatást – az önkormányzatiság elvének érvényesítésével – az alábbiak szerint kell kiépíteni.

116. CIKKELY

- (1) A közigazgatási területeket és az önkormányzati egységeket tagállamokon belül kell kialakítani, s azokat két csoportba – a települési önkormányzatok (Ortsgemeinde) és a területi önkormányzatok (Gebietsgemeinde) csoportjára – kell osztani.
- (2) A települési önkormányzatok (Ortsgemeinde) a területi önkormányzatoknak (Gebietsgemeinde) alárendelve, ezen utóbbiak pedig a tagállamnak alárendelve működnek.

117. CIKKELY

- (1) A 20 000-nél több lakossal rendelkező települési önkormányzatot (Ortsgemeinde) – kérelmére – területi önkormányzattá (Gebietsgemeinde) lehet nyilvánítani. A területi önkormányzati (Gebietsgemeinde) jogokkal felruházott településeknél kerületek nincsenek, azok a kerületi és a települési feladatokat is ellátják.
- (2) Az eddig önálló statútummal rendelkező városok települési önkormányzati (Gebietsgemeinde) jogállást kapnak.

118. CIKKELY

A települési (Ortsgemeinde) és a területi önkormányzatok (Gebietsgemeinde) önálló gazdasági egységet képeznek; jogukban áll: bármilyen jellegű tulajdonnal bírni, tulajdont szerezni, valamint a szövetségi és az országos törvények által megállapított keretek között efelett rendelkezni, gazdasági vállalkozásokat működtetni, önálló költségvetést megállapítani és adókat kivetni.

119. CIKKELY

- (1) A települési önkormányzat (Ortsgemeinde) szervei a települési képviselőtestület (Ortsgemeindevertretung), és a települési önkormányzati hivatal (Ortsgemeindeamt), A területi önkormányzat (Gebietsgemeinde)

szervei a területi képviselőtestület (Gebietsgemeindevertretung), és a területi önkormányzati hivatal (Gebietsgemeindeamt)

- (2)⁶⁷ Az egyes képviseleti szervek tagjait az egyenlő, közvetlen, titkos és személyes választójog alapján, az arányos választás elve szerint azon szövetségi polgárok választják, akiknek lakhelyük az adott képviseleti szerv illetékességi területén van. Az önkormányzati választási rendtartás megállapítása a tagállami törvényhozás hatáskörébe tartozik; az önkormányzatok választási rendtartásában az aktív és passzív választójogot nem szabad szűkebb körben meghatározni, mint ahogy az adott tagállamban az országgyűlés választására meg van állapítva. [...]
- (3) A területi képviselőtestületekbe (Gebietsgemeindevertretung) csak olyan személyek választhatók be, akiknek lakhelyük az adott testület illetékességi területén van és országgyűlési képviselővé megválaszthatók.
- (4) A képviseleti szervek – az arányos választási elv alapján – saját tagjaik sorából, szakigazgatási áganként, közigazgatási bizottságokat alakítanak. Amennyiben az adott közigazgatási egységben sajátos foglalkozási, vagy más érdekcsoportok vannak, a közigazgatási bizottságokban számukra is helyet kell biztosítani.
- (5) A területi önkormányzati hivatalok (Gebietsgemeindeamt) vezetői csak jogvégezett közigazgatási tisztviselők lehetnek.

120. CIKKELY

- (1) A tagállamokban kiépített általános állami közigazgatás szervezetének megállapítása – a 115-119 cikkelyek értelmében – a szövetségi alkotmányozás, végrehajtása pedig a tagállami törvényhozás körébe tartozik
- (2) Szövetségi törvény határozza meg, hogy az egyes közigazgatási ügyek mely képviseleti szervhez, közigazgatási bizottsághoz, illetőleg hivatalhoz tartoznak, amelyen belül az alkotmányos hatásköröket viszont a tagállami törvényhozás állapítja meg.
- (3) A települési önkormányzatokhoz – első fokon – az alábbi ügyek (feladatok) tartoznak:
 1. a személy és a vagyonbiztonságról történő gondoskodás
 2. a segély- és mentésügy
 3. a község utcáinak, útjainak tereinek és hídjainak karbantartása

⁶⁷ A 119. cikkely (2) bekezdés szövegét a 1929-es alkotmánynovella módosította.

4. a helyi úrendészet
5. a községhez tartozó határ védelme és a mezei rendészet
6. a piaci és az élelmiszerbiztonsági rendészet
7. a népegészségügy
8. az építési- és tűzrendészet

Ötödik főrész

A szövetségi államháztartás kontrollja

121. CIKKELY

- (1) A szövetség teljes államháztartási menetének, különösen a szövetség szervei által igazgatott alapítványok, pénzalapok és intézetek gazdálkodásának ellenőrzése a Számvevőszék feladata. A Számvevőszék jogosult az olyan vállalkozások vizsgálatára is, amelyben a szövetségnek pénzügyi részesedése van.
- (2) A Számvevőszék véleményezi a szövetségi zárszámadást és ezt a Nemzeti Tanács elé terjeszti.
- (3) Az államadóságra vonatkozó minden okirat érvényességéhez – amennyiben az a szövetség számára bármilyen kötelezettséget tartalmaz – a Számvevőszék elnökének ellenjegyzése szükséges; ez az ellenjegyzés megerősíti, hogy a kötelezettségvállalás törvényes és számviteli szempontból megfelelő.

122. CIKKELY

- (1) A Számvevőszék közvetlenül a Nemzeti Tanácsnak van alárendelve.
- (2) A Számvevőszéket egy elnök, valamint szükséges számú tisztviselő és segédszemélyzet alkotja.
- (3) A Számvevőszék elnökét – Főbizottságának javaslatára – a Nemzeti Tanács választja. *Hivatalba lépése előtt a Szövetségi Elnök előtt az alkotmányra esküt tesz.*
- (4) A számvevőszék elnöke nem lehet népképviseleti szerv tagja, illetőleg a megbízatásának kezdetét megelőző öt *négy* évben a Szövetségi Kormány, vagy valamely tagállam kormányának tagja.

123. CIKKELY

- (1) A Számvevőszék elnökének felelőssége megegyezik a Szövetségi Kormány tagjainak felelősségével.

(2) A Számvevőszék elnökét a Nemzeti Tanács elmozdíthatja tisztségéből.

124. CIKKELY

- (1) Az elnököt a Számvevőszék rangban őt követő tisztségviselője helyettesíti.
- (2) Helyettesítés esetén a helyettesítő személyre is vonatkoznak a 123. cikkely rendelkezései.

125. CIKKELY

- (1) A Számvevőszék tisztségviselőit – a Számvevőszék elnökének javaslatára és ellenjegyzése mellett – a Szövetségi Elnök nevezi ki; a hivatali címek adományozása hasonló módon történik. A Szövetségi Elnök a Számvevőszék meghatározott kategóriába tartozó tisztségviselőinek kinevezésére a Számvevőszék elnökét felhatalmazhatja.
- (2) A segédszemélyzetet a Számvevőszék elnöke nevezi ki.

126. CIKKELY⁶⁸

A Számvevőszék tagja nem vehet részt olyan vállalkozás igazgatásában vagy vezetésében, amelyek a szövetséggel, vagy valamely tagállammal bármilyen elszámolási viszonyban állnak, illetőleg a szövetségtől, vagy valamely tagállamtól támogatást kapnak, vagy azokkal bármilyen szerződéses viszonyban állnak. Kivételt képeznek azon vállalkozások, amelyek kizárólag humanitárius célokat szolgálnak, illetőleg amelyek köztisztviselők, valamint ezek hozzátartozóinak segítségét szolgálják.

127. CIKKELY⁶⁹

A tagállamok – alkotmányerejű törvénnyel – a Számvevőszéknek a szövetségi államháztartás ellenőrzésére vonatkozó jogait saját tagállamuk államháztartására is kiterjeszthetik.

128. CIKKELY

A Számvevőszék tevékenységéről szóló további rendelkezéseket szövetségi törvény állapítja meg.

68 Az alkotmány szövegét az 1925-ös alkotmánynovella 126a, 126b, és 126c. cikkelyekkel egészítette ki.

69 A 127. cikkely szövegét az 1925-ös alkotmánynovella módosította és kiegészítette, s még egy 127a. cikkelyt is hozzá kapcsolt.

Hatodik főrész Az alkotmány és a közigazgatás garanciái

A. A Közigazgatási Bíróság⁷⁰

- 70 Az 1925-ös alkotmánynovella 31.§-a, majd az 1929-es alkotmánynovella 57.§-a a Közigazgatási Bíróságra vonatkozó részt teljesen újra szövegezte. Az 1920 és 1925 között hatályos szöveget normál betűkkel szedve, *az 1925 és 1929 között hatályos szöveget pedig alatta kurzív betűkkel szedve* közöljük:
- „A. A Közigazgatási Bíróság
129. cikkely: (1) Ha egy közigazgatási hatóság törvénysértő határozata vagy rendelkezése valakinek a jogát sérti, a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a Közigazgatási Bíróságnál panaszt tehet.
- (2) Amennyiben a 11. és 12. cikkely által felsorolt ügyekben az illetékes szövetségi miniszter azt tapasztalja, hogy egy tagállami hatóság törvénysértő határozata vagy rendelkezése a szövetség érdekeit sérti, a szövetség nevében a jogsértés miatt a Közigazgatási Bíróságnál panaszt tehet.
- (3) Jogsértés nem állapítható meg, ha törvényi rendelkezések a határozat, vagy rendelkezés meghozatalát a hatóság szabad mérlegelésére bízták és a szabad mérlegelést a törvény szellemében gyakorolták.
130. cikkely: A Közigazgatási Bíróság elé terjeszthető ügyekben a panaszt megelőző jogorvoslati utat – a 10-15. cikkelyekben meghatározott hatásköri megosztás szabályai szerint – szövetségi, vagy tagállami törvény lerövidítheti.
131. cikkely: A Közigazgatási Bíróság hatásköréből ki vannak zárva az alábbi ügyek:
1. amelyek az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoznak
 2. amelyek a rendes bíróságok hatáskörébe tartoznak
 3. amelyekben a határozatot vagy rendelkezést olyan testület hozta, amelynek tagjai között legalább egy bíró volt.
132. cikkely: A Közigazgatási Bíróság minden tanácsában, amely valamely tagállam közigazgatási szerve által hozott határozattal, vagy rendelkezéssel szembeni panaszt tárgyal, kell egy olyan bírónak lennie, aki korábban az érintett tagállam igazságügyi, vagy közigazgatási szolgálatában állt.
133. cikkely: (1) Amennyiben a Közigazgatási Bíróság a panasznak helyt ad, a jogsértő határozatot vagy rendelkezést hatályon kívül helyezi.
- (2) Azon közigazgatási hatóságra, amely az adott határozatot vagy rendelkezést újonnan meghozza, a Közigazgatási Bíróság jogi állásfoglalása kötelező.
- (3) Abban az esetben, ha törvény a határozat, vagy rendelkezés meghozatalát nem bízta a közigazgatási hatóság szabad mérlegelésére, a Közigazgatási Bíróság az ügyben maga is dönthet.
134. cikkely: (1) A Közigazgatási Bíróság székhelye Bécs szövetségi főváros.
- (2) A Közigazgatási Bíróságot egy elnök, egy alelnök, valamint megfelelő számú tanácselnök és bíró alkotja.
- (3) A tagok legalább felének bírói képesítéssel kell rendelkezniük.
135. cikkely: A Közigazgatási Bíróság elnökét, alelnökeit és tagjait – a Szövetségi Kormány előterjesztése alapján – a Szövetségi Elnök nevezi ki. A Szö-

vetségi Kormánynak az elnök és a tagok felére vonatkozó előterjesztéséhez a Nemzeti Tanács Főbizottságának, az alelnök és a tagok másik felének előterjesztéséhez pedig a Szövetségi Tanács egyetértése szükséges.

136. cikkely: A közigazgatási bírászkodásról és a Közigazgatási Bíróság szervezetéről külön szövetségi törvény rendelkezik.”

„A. A Közigazgatási Bíróság

129. cikkely: (1) A Közigazgatási Bíróság a közigazgatási szervek által hozott döntésekkel (határozatokkal vagy rendelkezésekkel) szemben benyújtott panaszokról dönt.

(2) a közigazgatási szerv döntése ellen panasszal élhet:

1. akinek a döntés valamilyen jogát sérti: a jogsértés ténye miatt
2. akinek valamilyen igénye volt, amely szerint a határozat alapjául szolgáló eljárásban részt vehetett és abban ténylegesen részt is vett: egy törvényileg meghatározott semmisségi ok, vagy egy kötelező jogi norma megsértése, vagy a jogilag lehetetlen tartalom miatt

3. az illetékes szövetségi miniszter: jogsértés miatt, mégpedig

a) a 10. cikkelyben meghatározott ügyekben, ha az olyan testület által hozott döntés, amelynek tagjai hivataluk gyakorlásakor nincsenek utasításokhoz kötve, s a szövetségi minisztériumhoz nem lehet jogorvoslattal fordulni és szövetségi törvény a Közigazgatási Bíróság előtti panasz lehetőségét a szövetségi miniszter számára fenntartja.

b) a 11. és 12. cikkelyben meghatározott ügyekben, ha a szövetségi miniszter valamely tagállami hatóság döntését a szövetség érdekeire nézve sérelmesnek tartja.

(3) A (2) bekezdés 1. pontja szerinti panaszt csak a rendes jogorvoslati út ki-
merítése után, a (2) bekezdés 2. és 3. pontja szerinti panaszt pedig csak azon
közigazgatási hatóság döntése ellen lehet benyújtani, amely azt legutolsó fo-
kon bírálta el.

(4) Az eljárási szabályok megsértésére alapozott jogellenesség miatt panasz
csak akkor emelhető, ha megállapítható, hogy az eljárási szabályok betartása
esetén a közigazgatási hatóság más döntést hozhatott volna.

(5) Jogellenesség nem állapítható meg, ha törvényi rendelkezések a határozat,
vagy rendelkezés meghozatalát a hatóság szabad mérlegelésére bízta és a
szabad mérlegelést a törvény szellemében gyakorolták.

130. cikkely: A Közigazgatási Bíróság hatásköréből ki vannak zárva az alábbi
ügyek:

1. amelyek az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoznak

2. amelyekben a döntés meghozatala a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik

3. amelyekben a határozatot vagy rendelkezést utolsó fokon olyan testület
hozta, amelynek tagjai között – szövetségi vagy tagállami előírások alapján
– legalább egy bíró volt és a többi tag ezen hivatalának gyakorlása közben
nem volt utasításához kötve, valamint a testület döntését közigazgatási úton sem
hatályon kívül helyezni, sem módosítani nem lehetett és a Közigazgatási Bíró-
ság előtti panasz lehetőségét az adott ügykörben tételesen törvény sem teszi
lehetővé, illetőleg a 129. cikkely (2) 3. pontja sem alkalmazható rá.

129. CIKKELY

(1) A Közigazgatási Bíróság a közigazgatási szervek által hozott döntések (határozatok vagy rendelkezések) ellen benyújtott panaszok jogellenességéről dönt. Jogellenesség nem állapítható meg, ha törvényi rendelkezés alapján a határozatot, vagy rendelkezést

131. cikkely: (1) Közigazgatási büntetőügyekben, az alábbi esetekben lehet a Közigazgatási Bírósághoz fordulni:

a) az elmarasztalt személy a büntetés ellen, vagy a magánvádló a megszüntetés ellen: jogellenesség miatt

b) az elmarasztalt személy, ha a kiszabott elzárás az egy hetet meghaladja, vagy a büntetés egy jogosultság megvonása, vagy a pénzbírság a 200 schillinget meghaladja, vagy a büntetés a bűnösség mértékére és a kihágás csekély tárgyi súlyára való tekintettel méltánytalanul nagy, vagy a gazdasági helyzetét veszélyezteti: a büntetés mérséklése érdekében

(2) A panaszra minden esetben csak a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után kerülhet sor.

132. cikkely: (1) Amennyiben a Közigazgatási Bíróság a panasznak helyt ad, a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezi.

(2) Ezt követően a közigazgatási hatóságnak haladéktalanul ki kell bocsátania az új határozatot, amelynek meghozatalában a Közigazgatási Bíróság döntése kötelező rá.

(3) A 131. cikkely (1) bekezdés b. pontjának esetében a Közigazgatási Bíróság a panasznak helyt adó határozatában – a törvényes mérték keretei között – a büntetést is megállapítja.

133. cikkely: (1) A Közigazgatási Bíróság a határozatait – ha csak a közigazgatási bíróság szervezetéről és működéséről szóló szövetségi törvény a teljes ülési határozatot külön nem tartja szükségesnek – tanácsuléseken hozza.

(2) A Közigazgatási Bíróság minden tanácsában, amely valamely tagállam közigazgatási szerve által hozott határozattal szembeni panaszt tárgyal, kell egy olyan bírónak lennie, aki korábban az érintett tagállam igazságügyi, vagy közigazgatási szolgálatában állt.

134. cikkely: (1) A Közigazgatási Bíróság székhelye Bécs szövetségi főváros.

(2) A Közigazgatási Bíróságot egy elnök, egy alelnök, valamint megfelelő számú tag (tanácselnök és bíró) alkotja.

(3) A tagok legalább egyharmadának bírói képesítéssel kell rendelkezniük.

(4) A 87. cikkely (1) és (2) bekezdéseinek, valamint a 88. cikkely (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezései a Közigazgatási Bíróság tagjaira is érvényesek.

135. cikkely: A Közigazgatási Bíróság elnökét, alelnökeit és tagjait – a Szövetségi Kormány előterjesztése alapján – a Szövetségi Elnök nevezi ki. A Szövetségi Kormánynak a tagok felére vonatkozó előterjesztéséhez – beleértve az elnököt is – a Nemzeti Tanács Főbizottságának, a tagok másik felének előterjesztéséhez pedig – beleértve az alelnököt is – a Szövetségi Tanács egyetértése szükséges.

136. cikkely: A közigazgatási bíráskodásról és a Közigazgatási Bíróság szervezetéről külön szövetségi törvény rendelkezik.”

- a hatóság szabad mérlegelés alapján hozta és a szabad mérlegelést a törvény szellemében gyakorolta.
- (2) A közigazgatási szerv döntése ellen – annak jogellenessége miatt – panasszal élhet:
1. akinek a döntés valamilyen jogát sérti
 2. a 11. és 12. cikkelyben megjelölt ügyekben az illetékes szövetségi miniszter is
- (3) A (2) bekezdés 1. pontja szerinti panaszt csak a rendes jogorvoslati út kimerítése után, a jogorvoslattal élő fél emelhet, a (2) bekezdés 2. pontja szerinti panaszt pedig csak olyan ügyben lehet előterjeszteni, ahol a feleknek más jogorvoslati lehetőségük nincs.
- (4) [...]
- (5) A Közigazgatási Bíróság hatásköréből ki vannak zárva az alábbi ügyek:
1. amelyek az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoznak
 2. a szövetség, a tagállamok, a kerületek vagy a községek alkalmazottainak fegyelmi ügyei
 3. szabadalmi ügyek
 4. azon ügyek, amelyekben a határozatot vagy rendelkezést legfelsőbb fokon olyan testület hozta, amelynek tagjai között – a hatóság alapításáról szóló szövetségi vagy tagállami törvény szerint – legalább egy bíró volt és a többi tag ezen hivatalának gyakorlása közben nem volt utasításhoz kötve, valamint a testület döntését közigazgatási úton sem hatályon kívül helyezni, sem módosítani nem lehetett és a Közigazgatási Bíróság előtti panasz lehetőségét az adott ügykörben tételesen törvény sem teszi lehetővé.

130. CIKKELY

- (1) A Közigazgatási Bíróság közigazgatási büntetőügyekben az elmarasztalt személy javaslatára dönt a büntetőhatározat jogellenességéről, a magánvádló panaszára pedig a megszüntetés jogszerűségéről.
- (2) Ezen kívül az elmarasztalt személy panaszára határoz a büntető határozatban kimondott büntetés nagyságáról, ha az egy hetet meghaladó elzárásról, vagy 200 schillinget meghaladó pénzbírságról rendelkezik, illetőleg a büntetés valamilyen jogosultság elvesztéséről szól.

- (3) Panaszt minden esetben csak a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után lehet tenni.**

131. CIKKELY

- (1) A szövetség, a tagállamok, a körzetek, valamint a községekkel szemben benyújtott vagyoni jogi keresetekről, amennyiben az a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság hatáskörébe sem tartozik, a Közigazgatási Bíróság határozza.**
- (2) [...]**

132. CIKKELY

- (1)**
(2)
(3)
(4)
[...]

133. CIKKELY:

- (1) A 129. cikkely, a 130. cikkely (1) bekezdés és a 132. cikkely (2) bekezdés b. pontjának eseteiben – amennyiben a panaszt nem kell visszautasítani, vagy mint megalapozatlant elutasítani – a Közigazgatási Bíróság a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezi.**
- (2) Az eljárási szabályok megsértésére alapozott jogellenesség miatt panasz csak akkor emelhető, ha megállapítható, hogy az eljárási szabályok betartása esetén a közigazgatási hatóság más döntést hozhatott volna.**
- (3) Amennyiben a határozatot a közigazgatási hatóság helyezi hatályon kívül, a hatóságnak haladéktalan kötelezettsége a rendelkezésre álló eszközökkel a Közigazgatási Bíróság határozatának megfelelő állapotot megteremteni**
- (4) A 130. cikkely (2) bekezdésének eseteiben – amennyiben a panaszt nem kell visszautasítani, vagy mint megalapozatlant elutasítani – a Közigazgatási Bíróság, a törvényes kereteken belül, a büntetést is megállapítja.**
- (5) A 131. cikkely és a 132. cikkely (2) bekezdés a. pontjának eseteiben – amennyiben a panaszt nem kell visszautasítani – a Közigazgatási Bíróság az érvényes igényről maga dönthet és emellett azon**

határidőt is megállapíthatja, amelyen belül az teljesíthető. Ezen határozatok végrehajtása a rendes bíróságok kötelezettsége.

134. CIKKELY

- (1) A Közigazgatási Bíróságot egy elnök, egy alelnök, valamint megfelelő számú tag (tanácselnök és bíró) alkotja.
- (2) A Közigazgatási Bíróság elnökét, alelnökeit és tagjait – a Szövetségi Kormány előterjesztése alapján – a Szövetségi Elnök nevezi ki. A Szövetségi Kormány – az elnök és az alelnök kivételével – előterjesztését a Közigazgatási Bíróság teljes ülése által tett hármas jelölésből teszi meg.
- (3) A Közigazgatási Bíróság tagja csak az lehet, aki befejezett jog- és államtudományi tanulmányokkal rendelkezik és legalább tíz évig olyan hivatalt viselt, amelynek betöltéséhez ilyen végzettség volt előírva. A tagok legalább egyharmadának a bírói hivatalra képesített személynek kell lenni, s legalább egynegyedét tagállami szolgálatból kell kinevezni, lehetőleg a tagállamok közigazgatási szolgálatából.
- (4) A Közigazgatási Bíróság tagjai nem lehetnek tagjai a Szövetségi Kormánynak, valamely tagállam kormányának, vagy valamely népképviselői szervnek, amelyet meghatározott törvényhozási, vagy más megbízási ciklusra választanak. Az összeférhetetlenség a mandátumról történő esetleges lemondás után is megmarad, mindaddig, amíg az adott testület választási ciklusa le nem jár.
- (5) A Közigazgatási Bíróság elnöke illetőleg alelnöke nem lehet olyan személy, aki a (4) bekezdésben megjelölt funkciót az utóbbi négy évben betöltött.
- (6) A Közigazgatási Bíróság minden tagja hivatásos bírónak minősül. A 87. cikkely (1) és (2) bekezdését és a 88. cikkely (2) bekezdését rájuk is alkalmazni kell. A Közigazgatási Bíróság tagjai azon év december 31-én, amelyben 65. életévüket betöltötték, a törvény erejénél fogva tartós nyugállományba kerülnek.

135. CIKKELY

- (1) A Közigazgatási Bíróság döntéseit tanácsokban hozza; azon ügyeket, amikor a döntést teljes ülésnek, vagy a teljes ülés egy szakmai kollégiumának kell meghozni, a 136. cikkelyben említett szövetségi törvény határozza meg.

- (2) Minden tanácsban, amely egy tagállam közigazgatásának döntésével szemben, vagy egy tagállammal, egy körzettel, vagy egy községgel szemben benyújtott panaszt tárgyal, kell egy olyan bírónak lenni, aki korábban az érintett tagállamban viselt hivalt.

136. CIKKELY

A közigazgatási bíráskodásról és a Közigazgatási Bíróság szervezetről külön szövetségi törvény rendelkezik.

B. Az Alkotmánybíróság

137. CIKKELY^{71 72}

Az Alkotmánybíróság határoz a szövetség, a tagállamok, a körzetek, illetőleg a községek egymással szembeni vagyoni jogi panaszaiban, amennyiben a vita a jogérvényesítés rendes útján nem bírálható el.

138. CIKKELY

(1) Az Alkotmánybíróság dönt továbbá azon hatásköri vitákban, amelyek:

- a) a bíróságok és a közigazgatási hatóságok;
- b)⁷³ a Közigazgatási Bíróság és a minden más bíróság, különösen a

71 A 137. cikkely 1920 és 1925 között hatályos szövege:

„137. cikkely: Az Alkotmánybíróság dönt minden a szövetség, a tagállamok, vagy a községek irányában fennálló olyan igényről, amelyeket az igazságszolgáltatás rendes útján nem bírálhatnak el.”

72 A 137. cikkely 1925 és 1929 között hatályos szövege:

„137. cikkely: (1) Az Alkotmánybíróság dönt minden a szövetség, a tagállamok, vagy a községek irányában fennálló olyan tulajdonjogi igényről, amelyeket az igazságszolgáltatás rendes útján nem bírálhatnak el.

(2) Ebbe a körbe tartoznak különösen a szövetség, a tagállamok (körzetek) és a községek alkalmazottainak a közszolgálati viszonyukkal összefüggő igényei. Ezekben az esetekben – amennyiben szövetségi törvény az azonnali jogorvoslatot nem teszi lehetővé – akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket már kimerítették, vagy az erre felhívott első, illetőleg magasabb fokú hatóság szövetségi törvény által megállapított határidőn belül nem határoz. Jogsértő fegyelmi határozat miatt nem lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni.”

73 Az 1920 és 1925 között hatályos szöveg:

b) a Közigazgatási Bíróság és a bíróságok, különösen a Közigazgatási Bíróság

Közigazgatási Bíróság és az Alkotmánybíróság, valamint a rendes bíróságok és más bíróságok

- c) a tagállamok, illetőleg egy tagállam és a szövetség között merül fel.
- (2) *A Szövetségi Kormány, vagy valamely tagállam kormányának javaslatára az Alkotmánybíróság állapítja meg továbbá azt is, hogy a törvényhozásnak, vagy a végrehajtásnak a 10-15. cikkelyek szerinti intézkedései szövetségi vagy tagállami hatáskörbe tartoznak-e.*

139. CIKKELY

- (1) A bíróság javaslatára az Alkotmánybíróság dönt egy szövetségi, vagy tagállami hatóság által kibocsátott rendelet törvénysértő voltáról. Amennyiben az Alkotmánybíróság döntése szükségesnek látszik, a tagállami hatóságok által kibocsátott rendelet törvénysértő voltáról a Szövetségi Kormány, a szövetségi hatóságok által kibocsátott rendelet törvénysértő voltáról pedig valamelyik tagállam kormánya, hivatalból kezdeményezi az eljárást.
- (2) Amennyiben az Alkotmánybíróság határozata egy rendeletet törvénysértő volta miatt megsemmisített, az illetékes hatóság köteles a megsemmisítésről szóló határozatot haladéktalanul közzétenni; a megsemmisítés a közzététellel lép hatályba. **Amennyiben az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezésre vonatkozóan nem szab meg konkrét határidőt, az a hat hónapot akkor sem haladhatja meg.**
- (3) *Ha a bíróság által alkalmazott rendeletet már hatályon kívül helyezték, az Alkotmánybíróság határozata – a 89. cikkely (3) bekezdése szerint előterjesztett javaslat esetén – az adott rendelet törvénysértő voltának megállapítására korlátozható.*

140. CIKKELY:⁷⁴

- (1) Az Alkotmánybíróság határoz a szövetségi, illetőleg a tagállami törvények alkotmányellenességéről a Legfelsőbb Bíróság, vagy a**

és az Alkotmánybíróság között merül fel

74 A 140. cikkely (1) bekezdésének 1920 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:
 „140. cikkely: (1) Az Alkotmánybíróság határoz a tagállami törvények alkotmányellenességéről a Szövetségi Kormány panaszára, illetőleg a szövetségi törvények alkotmányellenességéről valamely tagállam kormányának panaszára. Amennyiben az adott törvény az Alkotmánybíróság döntését érinti, a testület hivatalból jár el.”

Közigazgatási Bíróság előterjesztése alapján, amennyiben ezek az említett bíróságok valamely határozatát érintik, és hivatalból jár el, ha az érintett törvény az Alkotmánybíróság valamely határozatát érinti. A tagállami törvények alkotmányellenessége esetén a Szövetségi Kormány, a szövetségi törvények alkotmányellenessége esetén pedig bármely tagállam kormánya is tehet panaszt az Alkotmánybíróság előtt.

- (2) Az (1) bekezdésben megjelölt panasz bármikor megtehető, arról azonban a panaszt előterjesztőnek az érintett tagállam kormányát, illetőleg a Szövetségi Kormányt haladéktalanul értesíteni kell.
- (3) Az Alkotmánybíróság azon határozatát, amellyel egy törvény, *vagy egy törvény meghatározott részének* alkotmányellenességét megállapítja, a Szövetségi Kancellár, vagy az érintett tartományfőnök köteles haladéktalanul közzétenni. Amennyiben az alkotmánybíróság határozatában a megsemmisítés időpontjára más dátumot nem határoz meg, az a közzététellel lép hatályba. A megsemmisítés időpontjára meghatározott eltérő határidő azonban **az egy évet**⁷⁵ nem haladhatja meg.
- (4) **Amennyiben az Alkotmánybíróság határozata egy törvényt, vagy annak egy részét alkotmányellenes volta miatt hatályon kívül helyezett – amennyiben a határozat másként nem rendelkezik – az alkotmányellenes törvény által hatályon kívül helyezett törvényes rendelkezések, az alkotmánybírósági határozat hatályba lépésével újra hatályosak lesznek. A törvény hatályon kívül helyezéséről szóló hirdetményben azt is közzé kell tenni, hogy vannak-e olyan törvényes rendelkezések, amelyek emiatt újra hatályba lépnek.**
- (4) (5) *Az államháztartási törvény (Finanz-Verfassungsgesetz) határozza meg, hogy azon országgyűlési határozatok, amelyek a szövetségi adókhoz kapcsolódó tagállami pótdókat állapítanak meg, milyen módon támadhatóak meg az Alkotmánybíróság előtt, valamint az Alkotmánybíróságnak egy országos (tagállami), vagy községi bevételekről szóló országgyűlési határozat, vagy országos (tagállami) törvény hatályon kívül helyezésére vonatkozó határozatának milyen joghatálya van.*

75

A 140 cikkely (3) bekezdés utolsó mondatában a megsemmisítésre megállapított határidő 1920 és 1929 között hat hónap volt, ezt emelte fel az 1929-es alkotmánynovella egy évre.

- (4) ~~(5)~~ (6) A 89. cikkely (1) bekezdésének rendelkezése az Alkotmánybíróságnak a törvények alkotmányellenességére vonatkozó vizsgálatára nem érvényes.

141. CIKKELY

- (1) Az Alkotmánybíróság dönt a Nemzeti Tanács, a Szövetségi Tanács,⁷⁶ az országgyűlések és minden általános népképviselői szerv választásával szembeni panaszokról, valamint az érintett népképviselői szerv előterjesztésére, valamely tagja mandátumának a megszűnéséről.
- (2) **A népi kezdeményezések, valamint a népszavazások eredményeinek az Alkotmánybíróság előtti megtámadhatóságáról külön szövetségi törvény rendelkezik. Szövetségi törvény azt is meghatározhatja, hogy egy népszavazás által elfogadott szövetségi törvény kihirdetésével, az említett megtámadási lehetőség miatt, meddig kell várni.**

142. CIKKELY:

- (1) Az Alkotmánybíróság dönt azon vádakról, amelyeket a legfelsőbb szövetségi és tagállami hatóságok alkotmányos felelőssége tárgyában emelnek, a hivatali tevékenységük során felróható módon elkövetett jogsértéseikért.
- (2) Ezek alapján vád alá helyezhető:
- a) a Szövetségi Elnök a szövetségi alkotmány megsértése miatt a kibővített Szövetségi Gyűlés által;
 - b) a szövetségi kormány tagja, valamint a vele azonos felelősséggel tartozó szerv, törvénysértés miatt, a Nemzeti Tanács által;
 - c) a tagállami kormány tagja, valamint a tagállam alkotmánya szerint a vele azonos felelősséggel tartozó szerv, törvénysértés miatt, az illetékes országgyűlés által;
 - d)⁷⁷ *a tartományfőnök, annak helyettese [105. cikkely (1) bekezdés], vagy a tagállami kormány egy tagja [103. cikkely (2) és (3) bekezdés] törvénysértés miatt, valamint a szövetség által a*

76 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

77 Az 1920 és 1925 között hatályos szöveg:
„d) a tartományfőnök törvénysértés miatt, valamint a közvetett szövetségi közigazgatás körébe tartozó rendeletek és egyéb rendelkezések végrehajtásának elmulasztása miatt, a Szövetségi Kormány által.”

közvetett szövetségi közigazgatás körében kibocsátott rendelet, vagy egyéb rendelkezés (utasítás) végrehajtásának elmulasztása miatt; a tagállami kormány tagja akkor is vád alá helyezhető, ha a tartományfőnök ilyen tárgyú utasításának végrehajtását mulasztja el. Jelen pont alapján a vád alá helyezésre a Szövetségi Kormány jogosult.

- (3) *Amennyiben a Szövetségi Kormány a (2) bekezdés d. pontja szerinti vádat csak a tartományfőnök, vagy annak helyettese ellen emeli, de a későbbiekben bebizonyosodik, hogy a (2) bekezdés d. pontja alapján a tagállam kormányának egy a 103. cikkely (2) bekezdése alapján közvetett szövetségi közigazgatási feladattal megbízott tagja is felelős, akkor azt – az alkotmánybíróági döntés meghozataláig – a tagállami kormány érintett tagjára is kiterjesztheti.*
- (3) (4) *Az Alkotmánybíróság elmarasztaló határozatában az adott hivatal elvesztését, nyomós súlyosbító körülmények esetén pedig a politikai jogok időleges elvesztését is kimondhatja; a (2) bekezdés d) pontjában meghatározott esetekben – ha a jogsértés tárgyi súlya csekély – az Alkotmánybíróság egyéb szankció alkalmazása nélkül, csupán a jogsértés tényének megállapítására is szorítkozhat.*
- (5) *A Szövetségi Elnök a 65. cikkely (2) bekezdés c. pontjában biztosított jogát jelen cikkely (2) bekezdésének a. b. és c. pontjában meghatározott esetekben csak a vádemelést végrehajtó testület, a d. pontjában meghatározott esetben pedig csak a Szövetségi Kormány egyetértésével gyakorolhatja, s minden esetben szükséges a vád alá helyezett személy beleegyezése.*

143. CIKKELY

A 142. cikkelyben tárgyalt vád bűncselekmények miatt is emelhető, ha azt a vád alá helyezett személy hivatalos eljárásával összefüggésben követte el. Ezzel a döntéssel az adott büntetőügy elbírálása az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe kerül; a rendes bíróságok által esetlegesen már foganatosított eljárási cselekmények hozzá kerülnek át. Az Alkotmánybíróság ilyen esetekben – a 142. cikkely (3) (4) bekezdésében meghatározottak mellett – büntetőjogi rendelkezéseket is alkalmazhat.

144. CIKKELY^{78 79}

- (1) az Alkotmánybíróság dönt a közigazgatási hatóságok döntése (határozatai, vagy rendelkezései) ellen emelt panaszokban, ha azok a panaszos alkotmányban biztosított jogait sértik. Panasz – amennyiben szövetségi törvény másként nem rendelkezik – akkor emelhető, ha a panaszos a rendes jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette.**
- (2) A 133. cikkely (1) és (3) bekezdését ezen esetekben az Alkotmánybíróság határozataira is megfelelően alkalmazni kell.**
- (3) Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közigazgatási hatóság megtámadott határozata alkotmányban biztosított jogot nem sért és a 129. cikkely (5) bekezdés értelmében a Közigazgatási Bíróság hatásköre nincs kizárva, a panaszos kérelmére, a panasz elutasításával egyidejűleg határoz arról, hogy olyan jogsértés nem történt-e, ami miatt az ügy a Közigazgatási Bíróság elé lenne utalható.**

78 Az 1920 és 1925 között hatályos szöveg az alábbi volt:
 „144. cikkely: (1) Az Alkotmánybíróság jár el, ha a közigazgatási szervek határozataikban vagy más rendelkezéseikben az alkotmány által biztosított alapjogot sértene meg. Az Alkotmánybírósághoz csak a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után lehet fordulni.
 (2) Helyt adó határozat esetén az Alkotmánybíróság kezdeményezi az alkotmányértő határozat, vagy rendelkezés hatályon kívül helyezését. A közigazgatási hatóságra az újonnan meghozott határozatokor az Alkotmánybíróság döntése kötelező.”

79 A 144. cikkely 1925 és 1929 között hatályos szövege.
 „144. cikkely (1) Amennyiben szövetségi törvény másként nem rendelkezik és a panaszos a rendes jogorvoslati utakat már kimerítette, az Alkotmánybíróság dönt a közigazgatási hatóságok döntése (határozatai, vagy rendelkezései) ellen emelt panaszokban, ha azok a panaszos alkotmányban biztosított jogait sértik.
 (2) Amennyiben szövetségi törvény másként nem rendelkezik és a panaszos a rendes jogorvoslati utakat már kimerítette, az Alkotmánybíróság határoz a szövetség, a tagállamok (körzetek) és a községek alkalmazottainak közszolgálati viszonyaiból eredő, egy közigazgatási szerv által okozott jogsértés tárgyában.
 (3) A fegyelmi határozatokból eredő jogsértés miatt az Alkotmánybíróság előtt nem emelhető panasz.
 (4) A 132. cikkely (1) és (2) bekezdésének rendelkezései ezen esetekben az Alkotmánybíróság határozataira is vonatkoznak.

145. CIKKELY

Külön szövetségi törvény rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság dönt a nemzetközi jog esetleges megsértéséről.

146. CIKKELY:⁸⁰

- (1) *Az Alkotmánybíróságnak a 137. cikkely alapján emelt panaszok kapcsán hozott határozatait a rendes bíróságok hajtják végre.*
- (2) *Az Alkotmánybíróság minden más határozatát a Szövetségi Elnök hajtja végre. A Szövetségi Elnök a határozatok végrehajtásával – a Szövetségi Haderőt is beleértve – megbízhatja a szövetség vagy a tagállamok szerveit. Az Alkotmánybíróság a végrehajtást igénylő határozatát mindig a Szövetségi Elnökkel közli. Amennyiben a végrehajtás a szövetség, vagy valamely szövetségi szervvel szemben történik, a Szövetségi Elnök erre irányuló utasításához a 67. cikkelyben meghatározott ellenjegyzés nem szükséges.*

147. CIKKELY⁸¹

- (1) **Az Alkotmánybíróság egy elnökből, egy alelnökből, tizenkét további tagból és hat póttagból áll.**
- (2) **Az elnököt, az alelnököt, hat további tagot, valamint három póttagot – a Szövetségi Kormány javaslatára – a Szövetségi Elnök**

80 A 146. cikkely 1920 és 1925 között hatályos szövege az alábbi volt:
„146. cikkely: Az Alkotmánybíróság határozatainak végrehajtása a Szövetségi Elnök kötelezettsége.”

81 A 147. cikkely 1920 és 1929, illetőleg 1925 és 1929 között hatályos szövege az alábbi volt:
„147. cikkely: (1) Az Alkotmánybíróság székhelye Bécs.
(2) Az Alkotmánybíróság egy elnökből, egy alelnökből és szükséges számú tagból és póttagból áll.
(3) Az elnököt, az alelnököt, valamint a tagok és a póttagok felét a Nemzeti Tanács, a tagok és a póttagok másik felét pedig a Szövetségi Tanács választja, élethosszig tartó megbízási idővel.
(4) A Szövetségi Kormányhoz, vagy valamely tagállam kormányához tartozó személy nem lehet az Alkotmánybíróság tagja. Az elnök, az alelnök, valamint a tagok és a póttagok kétharmada sem a Nemzeti Tanács, sem a Szövetségi Tanács, sem valamely országgyűlés tagja nem lehet.
(5) Amennyiben az Alkotmánybíróság egy tagja, vagy póttagja – meghívása ellenére – a testület három egymást követő ülésén nem vesz részt és ezt alapos indokkal nem tudja kimenteni, az Alkotmánybíróság az illető személy meghallgatását kezdeményezi. Ezen meghallgatás után a testület az illető tag, vagy póttag megbízatását megszüntetheti.”

nevezi ki; ezen tagokat a bírák, a közigazgatási tisztviselők, illetőleg az egyetemek jog- és államtudományi karainak professzorai közül kell kiválasztani. A további hat tagot és három póttagot a Szövetségi Elnök hármas javaslat alapján nevezi ki, amelyek közül három tagra és egy póttagra a Nemzeti Tanács, három tagra és egy póttagra pedig a Szövetségi Tanács⁸² tesz javaslatot. Három tag és két póttag állandó lakhelyének Bécs szövetségi fővárosán kívül kell lennie. A közigazgatási tisztviselők közül csak olyan személy nevezhető ki az Alkotmánybíróság tagjává, aki nincs nyugállományban, vagy szolgálaton kívüli viszonyban.

- (3) Az elnöknek, az alelnöknek, valamint a tagoknak és a póttagoknak egyaránt a jog- és államtudományi végzettség megszerzése után legalább tízévi olyan gyakorlati idővel kell rendelkeznie, amelyet csak ilyen tanulmányok elvégzése után lehet folytatni.
- (4) Nem lehet az Alkotmánybíróság tagja: a Szövetségi Kormány, vagy valamely tagállami kormány tagja, ugyanígy a Nemzeti Tanács, a Szövetségi Tanács,⁸³ vagy más általános képviselői szervnek a tagja, amelyet meghatározott törvényhozási, vagy más megbízási ciklusra választanak. Az összeférhetetlenség a mandátumról történő esetleges lemondás után is megmarad, mindaddig, amíg az adott testület választási ciklusa le nem jár. Ugyanígy nem lehetnek az Alkotmánybíróság tagjai azon személyek, akik valamely politikai párt alkalmazásában állnak, vagy ezek funkcionáriusai.
- (5) Az Alkotmánybíróság elnökévé, illetőleg alelnökévé nem nevezhető ki olyan személy, aki négy éven belül bármely, a (4) bekezdésben szereplő funkciót betöltött.
- (6) Az Alkotmánybíróság tagjaira a 87. cikkely (1) és (2) bekezdése, valamint a 88. cikkely (2) bekezdése megfelelően alkalmazandó; a további rendelkezéseket a 148. cikkely alapján kibocsátandó szövetségi törvény tartalmazza. A nyugdíjkorhatár, amelynek elérése a hivatal megszűnését vonja maga után, azon év december 31-e, amelyben a bíró 70. életévét betölti.
- (7) Amennyiben az Alkotmánybíróság egy tagja, vagy póttagja –

82 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

83 1929 és 1934 között az alkotmány szövegében a Szövetségi Tanács helyett a „Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsa” szerepelt. [Ld. 17. lábjegyzet.]

meghívása ellenére – a testület három egymást követő ülésén nem vesz részt és ezt alapos indokkal nem tudja kimenteni, az Alkotmánybíróság az illető személy meghallgatását kezdeményezi. Ezen meghallgatás után a testület az illető tag, vagy póttag megbízatását megszüntetheti.”

148. CIKKELY⁸⁴

- (1) Az Alkotmánybíróság határozatit teljes ülésen hozza, a 137. cikkely (2) bekezdése, illetőleg a 144. cikkely (2) bekezdése által meghatározott esetekben viszont a jelen cikkely (2) bekezdése szerint kibocsátott törvényben meghatározott külön tanácsban határoz.*
- (2) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásáról szóló további rendelkezéseket szövetségi törvény állapítja meg.*

84 A 148. cikkely 1920 és 1925 között hatályos szövege az alábbi volt:
„148. cikkely: Az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásáról szóló további rendelkezéseket szövetségi törvény állapítja meg.”

AZ OSZTRÁK SZÖVETSÉGI ÁLLAM 1934. ÉVI ALKOTMÁNYA

és a

Hivatásrendi átmenetről szóló 1934. június 19-i alkotmánytörvény

Az alkotmány szövege normál betűkkel szedve.

*Az átmeneti törvény szövege kurzív betűkkel szedve [VÜG
(VerfassungsÜbergangsGesetz) rövidítéssel]*

ELSŐ FŐRÉS Alapvető rendelkezések

1. CIKKELY

Ausztria szövetségi állam.

VÜG 1.§ Minden jelenleg hatályban lévő szövetségi, valamint tagállami törvény és rendelet, beleértve a régi-osztrák állam¹ jogrendjéből átvett előírásokat is, amennyiben az 1934-es alkotmány rendelkezéseivel nem állnak ellentétben, illetőleg a jelen alkotmánytörvény másként nem rendelkezik, mint az alkotmány alapján kibocsátott szövetségi, vagy tagállami törvény, illetőleg rendelet, hatályban maradnak.

VÜG 4.§ [Az 1. cikkelyhez] Ahol az 1.§-ban megjelölt törvények és rendeletek „Osztrák Köztársaság” elnevezést használnak, ezek helyére az „Osztrák Szövetségi Állam” elnevezés lép.

2. CIKKELY

A szövetségi állam hivatásrendi jellegű és Bécs szövetségi városból, valamint az alábbi tagállamokból áll: Burgenland, Karintia, Alsó-Ausztria, Felső-Ausztria, Salzburg, Stájerország, Tirol, Vorarlberg.

3. CIKKELY

- (1) Ausztria színei a piros-fehér-piros.
- (2) Ausztria államcímere egy szabadon függő, kétfejű, fekete, arany nimbuszú és ugyanilyen karmú, vörös nyelvű sas, amelynek mellét egy vörös, ezüst sávval keresztülhúzott pajzs fedi.
- (3) Az Osztrák Szövetségi Állam állampecsétje a (2) bekezdésben körülírt államcímer „Ausztria” felirattal.

4. CIKKELY

- (1) A szövetség területét a tagállamok és Bécs területe alkotja.
- (2) A szövetség területének valamely tagállam területét is érintő módosítása, illetőleg a tagállamok határainak a szövetség területén belüli megváltoztatása – a békeszerződésektől eltekintve – csak a szövetség és a területváltozás által érintett tagállamok alkotmánymódosító többséggel elfogadott egyetértésével történhet. Ez a rendelkezés Bécs város területére is megfelelően alkalmazandó.

5. CIKKELY

- (1) A szövetség területe egységes pénz, gazdasági és vámterületet alkot.
- (2) A szövetség területén belül vámhatárokat nem lehet megállapítani, bármilyen kereskedelmi korlátozást pedig csak szövetségi törvény állapíthat meg.

6. CIKKELY

- (1) A szövetség fővárosa, valamint legfelsőbb szerveinek székhelye Bécs.
- (2) Rendkívüli helyzet esetén, ennek tartamára, a Szövetségi Elnök a legfelsőbb szövetségi szervek székhelyéül a szövetség területén fekvő más helyet is kijelölhet.

7. CIKKELY

A német nyelv államnyelv. A nyelvi kisebbségek jogait ez a rendelkezés nem érinti.

8. CIKKELY

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a szövetségi jog részét alkotják.

9. CIKKELY

- (1) Az állami közigazgatást csak törvények alapján lehet gyakorolni.
- (2) Törvényi felhatalmazás alapján, a törvények végrehajtásának céljából, saját hatáskörükön belül, a közigazgatási hatóságok jogosultak rendeletek kibocsátására.

10. CIKKELY

- (1) A közigazgatás legfelsőbb hatóságai a Szövetségi Elnök, a Szövetségi Kormány és a szövetségi miniszterek, a Számvevőszék elnöke, a tagállamok kormányai és annak tagjai, valamint Bécs polgármestere.
- (2) Törvény az (1) bekezdésben megjelölt szervek tagjainak, valamint más közösségi feladatot ellátó személyeknek a magángazdaságban folytatott tevékenységét korlátozhatja.

MÁSODIK FŐRÉS **Az állampolgárok általános jogai**

[...]

HARMADIK FŐRÉS **A szövetség és a tagállamok**

[...]

NEGYEDIK FŐRÉS A szövetségi törvényhozás

Első fejezet A szövetségi törvényhozás szervei

44. CIKKELY

A szövetségi törvényhozást – a törvényjavaslatoknak az Államtanács, a Szövetségi Kulturális Tanács, a Szövetségi Gazdasági Tanács és a Tagállamok Tanácsának (előkészítő szervek) előzetes tárgyalása után – a Szövetségi Gyűlés (ügydöntő szerv) gyakorolja.

A. Az előkészítő szervek

45. CIKKELY

A 46–49. cikkelyekben említett előkészítő szervek az alkotmány által megkívánt szakvéleményeket bocsátják ki, valamint ellátnak minden más, a jelen alkotmány által a hatáskörükbe utalt feladatokat.

1. Az Államtanács

46. CIKKELY

- (1) Az Államtanácsot olyan, a Szövetségi Elnök által tíz évi időtartamra meghívott, arra érdemes, erős karakterű állampolgárok alkotják, akiknek eddigi munkásságuk és szolgálatuk bizonyította, hogy az állam igényei és feladatai iránt elhivatottságot tanúsítanak.
- (2) Az Államtanács tagjainak meghívásához nem szükséges a Szövetségi Kormány javaslata, de a Szövetségi Kancellár ellenjegyzése igen. Az államtanácsi tagság tíz év előtti megszűnésének eseteit az Ügyrend (Házszabály) [57. cikkely (3) bekezdés] állapítja meg.
- (3) Az aktív állami szolgálatban álló személyek alkalmazása az Államtanácsban betöltött tagság idején korlátozható.
- (4) A tíz év letelte után az újbóli meghívás megengedett.
- (5) Az Államtanács tagjainak létszáma nem haladhatja meg az ötvenet és nem lehet kevesebb negyvennél.

2. A Szövetségi Kulturális Tanács

47. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kulturális Tanács a törvényesen elismert egyházi és vallási közösségek, az iskola-, nevelés-, és a népművelésügy, valamint a tudomány és a művészet 30-40 képviselőjéből áll.
- (2) A Szövetségi Kulturális Tanácsnak tagja lehet minden állampolgár, aki 26. életévét betöltötte és a (4) bekezdésben említett szövetségi törvény tagságát nem zárta ki.
- (3) A Szövetségi Kulturális Tanács összetételének megállapításánál különösen figyelemmel kell lenni arra, hogy a szülői nevelés megfelelő képviselőt kapjon.
- (4) A Szövetségi Kulturális Tanács tagjainak meghívására vonatkozó szabályokat szövetségi törvény állapítja meg, amely alapján a Szövetségi Kulturális Tanácsot a haza iránt elkötelezett személyeknek kell alkotni.

3. A Szövetségi Gazdasági Tanács

48. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Gazdasági Tanács a hivatásrendek által küldött 70-80 képviselőből áll.
- (2) A Szövetségi Gazdasági Tanácsnak tagja lehet minden állampolgár, aki 26. életévét betöltötte és a (4) bekezdésben említett szövetségi törvény tagságát nem zárta ki.
- (3) A Szövetségi Gazdasági Tanács tagjainak küldésére vonatkozó szabályokat szövetségi törvény állapítja meg, amely alapján a Szövetségi Gazdasági Tanácsot a haza iránt elkötelezett személyeknek kell alkotni.
- (4) Az említett törvénynek, a képviselők küldésének kapcsán, az alábbi jelentősebb hivatásrendi csoportokra kell figyelemmel lennie:
 - mező- és erdőgazdaság,
 - ipar és bányászat,
 - kézműipar,
 - kereskedelem és közlekedés,
 - pénz- hitel- és biztosításügy,
 - szabadfoglalkozás,
 - közszolgálat.

- (5) A képviseletnek a hivatásrendek közötti felosztását úgy kell megállapítani, hogy a megjelölt jelentősebb csoportok (önállóak és nem önállók egyaránt) legalább három képviselővel rendelkezzenek.

VÜG 21.§ [A negyedik főrészhez]

- (1) *Ameddig az 1934-es alkotmánynak a Szövetségi Kulturális Tanács tagjai meghívására vonatkozó 47. cikkely (4) bekezdésében, illetőleg a Szövetségi Gazdasági Tanács tagjainak küldésére vonatkozó 48. cikkely (3) bekezdésében megjelölt törvényi előírások nem születnek meg, az alábbi rendelkezések érvényesek:*

- 1) Az Államtanácsba történő meghívásokat a Szövetségi Elnök foganatosítja. A meghívás a Szövetségi Kancellár javaslatára történik, és érvényességéhez az ő ellenjegyzése szükséges. A Szövetségi Kancellár javaslatát az 1934-es alkotmány 46. cikkely (1), (3) és (5) bekezdésének, valamint 72. cikkely (1) bekezdésének figyelembevételével teszi meg.*
- 2) A Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács tagjait a Szövetségi Elnök hívja meg. Ezen személyeknek legalább 26 éves, a haza iránt elkötelezett állampolgároknak kell lennie. A Szövetségi Kancellár előterjesztése és ellenjegyzése ezen meghívások érvényességéhez is szükséges. Az előterjesztéseket, az 1934-es alkotmány 47. cikkely (3) bekezdésének és 72. cikkely (2) bekezdésének figyelembevételével, a kulturális közösségek és a hivatásrendi szervezetek véleményének meghallgatása után kell megtenni. A Szövetségi Elnök – a Szövetségi Kancellár javaslatára – a Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács tagjait visszahívhatja és helyükre a szövetségi törvényhozás ezen előkészítő szerveibe más tagokat hívhat meg. Ezen visszahívások, illetőleg más tagok meghívásának érvényességéhez a Szövetségi Kancellár ellenjegyzése szükséges.*
- 3) A Szövetségi Kulturális Tanácsba a törvényesen elismert egyházi és vallási közösségek, az iskola-, nevelés- és népművelésügy, valamint a tudomány és művészet meghívott képviselőinek 2. pont szerinti számát, illetőleg – az önálló és nem önálló foglalkozási ágak figyelembevételével – a Szövetségi Gazdasági Tanácsba az egyes hivatásrendi csoportok kép*

viselőinek az 1934-es alkotmány 48. cikkely (4) bekezdése szerinti számát, szövetségi törvény állapítja meg.

- (2) Az Államtanács, a Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács megalakításához szükséges, az (1) bekezdésben meghatározott meghívásokat, legkésőbb 1934 október 31-ig végre kell hajtani.*
- (3) Az (1) és (2) bekezdés szerint meghívott Szövetségi Kulturális Tanács megbízási ideje az 1934-es alkotmány 47. cikkely (4) bekezdése alapján kibocsátott szövetségi törvény szerint meghívott Szövetségi Kulturális Tanács összeüléséig, az (1) és (2) bekezdés szerint meghívott Szövetségi Gazdasági Tanács megbízási ideje pedig az 1934-es alkotmány 48. cikkely (3) bekezdése alapján kibocsátott szövetségi törvény szerint küldött Szövetségi Gazdasági Tanács összeüléséig tart.*
- (4) Az 1934-es alkotmány negyedik főrésze – amennyiben a korábbi bekezdések másként nem rendelkeznek – 1934. november 1-jén lép hatályba.*

4. Tagállamok Tanácsa

49. CIKKELY

- (1) A Tagállamok Tanácsában minden tagállamot a tartományfőnöke és a tagállam kormányának a pénzügyek vitelével megbízott tagja, Bécs pedig polgármestere és egy általa állított, a pénzügyeket kezelő személy képviseli.
- (2) Amennyiben a tartományfőnök a pénzügyeket személyesen viszi, ő határozza meg, hogy a Tagállamok Tanácsába kit kell második tagként küldeni.
- (3) Amennyiben a Tagállamok Tanácsának egy tagja itt betöltött tagságának gyakorlásában átmenetileg akadályoztatva van, akkor a tagállam (Bécs) egy másik képviselője meghatalmazható, hogy helyette a Tagállamok Tanácsában szavazzon. Tartós akadályoztatás esetén a tartományfőnök a tagállam kormányának egy másik tagját bízta meg a képviseléssel; Bécsben ezt a megbízást a polgármester adja.

B. A Szövetségi Gyűlés

50. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Gyűlést az Államtanács 20, a Szövetségi Kulturális Tanács 10, a Szövetségi Gazdasági Tanács 20 és a Tagállamok Tanácsának 9 képviselőjéből áll.
- (2) Az Államtanács, a Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács képviselőit ezen szervek az Ügyrend (Házszabály) előírásai alapján a saját tagjaik közül választják. Az érintett testületek elnökeinek a delegált személyek között kell lenniük. A tagállamokat (Bécset) a Szövetségi Gyűlésben tartományfőnökük (Bécset polgármestere) képviseli.

51. CIKKELY

A Szövetségi Gyűlés hatásköre az alábbi határozatok meghozatalára terjed ki:

- 1) a Szövetségi Kormány által előterjesztett törvényjavaslatok;
- 2) a Szövetségi Kormány alábbi tartalmú előterjesztései:
 - a) a szövetségi költségvetés előirányzatai,
 - b) a szövetségi államadóság felvétele és konvertálása,
 - c) szövetségi tulajdon feletti rendelkezés;
- 3) a Szövetségi Kormány olyan nemzetközi szerződéseket érintő előterjesztéseire, amelyek törvénymódosítást igényelnek, vagy a szövetséget törvény kibocsátására kötelezik;
- 4) a Számvevőszék azon előterjesztésire, amelyek a szövetségi zárszámadás elfogadását érintik;
- 5) a Számvevőszék jelentéseire.

C. A kibővített Szövetségi Gyűlés

52. CIKKELY

Az Államtanács, a Szövetségi Kulturális Tanács, a Szövetségi Gazdasági Tanács és a Tagállamok Tanácsa, a Szövetségi Gyűlés székhelyén, a Szövetségi Elnök választására történő hármas jelölés megtételére, a megválasztott Szövetségi Elnök esküjének letételére, a hadüzenetről történő határozathozatalra, valamint a jelen alkotmány által hozzá utalt egyéb hatáskörök gyakorlására, mint kibővített Szövetségi Gyűlés, együttes nyilvános ülésre ül össze.

53. CIKKELY

- (1) A kibővített Szövetségi Gyűlést, amennyiben jelen alkotmány eltérően nem rendelkezik, a Szövetségi Elnök hívja össze. Az elnöklést a Szövetségi Gyűlés elnöke (alelnöke) látja el.
- (2) A kibővített Szövetségi Gyűlés a Szövetségi Gyűlés Ügyrendje (Házszabály) alapján működik.

54. CIKKELY

- (1) A kibővített Szövetségi Gyűlés határozatait annak elnöke hitelesíti és a Szövetségi Kancellár ellenjegyzí.
- (2) A kibővített Szövetségi Gyűlésnek a Szövetségi Elnök választására tett hármas javaslatát, valamint a hadüzenetről szóló határozatát a Szövetségi Kancellár hivatalosan kihirdeti.

Második fejezet

További rendelkezések

55. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács megbízatási ideje első összeülésük napjától számított hat évig, de legfeljebb az új képviseleti testület összeülésének napjáig tart.
- (2) A Szövetségi Elnök a Szövetségi Kulturális Tanácsot és a Szövetségi Gazdasági Tanácsot feloszlathatja, amellyel a testületek megbízatása megszűnik. Az újjáalakítást a Szövetségi Kormánynak úgy kell elrendelnie, hogy az újjáalakított képviseleti testületek legkésőbb a feloszlatast követő 100. napon összeülhessenek.
- (3) A Szövetségi Kulturális Tanácsot és a Szövetségi Gazdasági Tanácsot, újjáalakításukat követően, a Szövetségi Elnök hívja össze.

56. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök – a testület tagjai közül, a Szövetségi Kancellár előterjesztése és ellenjegyzése mellett – kinevezi az Államtanács elnökét és két helyettesét.
- (2) A Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács elnökeit és két-két helyettesüket az érintett testület – saját tagjai közül – maga választja. A választáshoz a Szövetségi Elnök megerősítése

szükséges. A megerősítés a Szövetségi Kancellár javaslatára és ellenjegyzésével történik.

- (3) A Tagállamok Tanácsának elnöki tisztségében a tagállamok, félélvénként, ábécé sorrendben váltják egymást. Az elnöki tisztséget az elnöklésre jogosult tagállam tartományfőnöke (polgármestere) tölti be, a 49. cikkely (3) bekezdés esetében pedig az érintett tagállam kormányának a tartományfőnök helyettesítésével megbízott tagja. Az alelnöki tisztség ellátásának szabályait a Tagállamok Tanácsának Ügyrendje határozza meg.
- (4) A Szövetségi Gyűlés elnöki tisztségét az Államtanács elnöke tölti be. Az alelnökök: elsőalelnök a Szövetségi Gazdasági Tanács elnöke, másodalelnök a Szövetségi Kulturális Tanács elnöke, harmadalelnök a Tagállamok Tanácsa által a Szövetségi Gyűlésbe delegált kilenc tag közül kiválasztott személy.

57. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Gyűlés, az Államtanács és a Tagállamok Tanácsának üléseit azok elnökei hívják össze. Az 55. cikkely (3) bekezdésben megállapított eltérések kivételével ugyanez érvényes a Szövetségi Kulturális Tanácsra és a Szövetségi Gazdasági Tanácsra is.
- (2) A Szövetségi Kormány kívánságára mindegyik testületet haladéktalanul össze kell hívni.
- (3)[...]

58. CIKKELY

- (1) A szövetségi törvényhozás előkészítő szerveinek, valamint a Szövetségi Gyűlésnek és a kibővített Szövetségi Gyűlésnek adminisztratív ügyeit a Szövetségi Kancellár által kijelölt tisztviselők végzik.
- (2) A Szövetségi Gyűlés elnökének és alelnökeinek járó térítéseket, valamint a szövetségi törvényhozás minden más tagjának napidíját szövetségi törvény állapítja meg.

59. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Gyűlés és a kibővített Szövetségi Gyűlés ülései, ha zárt ülésről külön határozattal nem döntenek, nyilvánosak.
- (2) A szövetségi törvényhozás előkészítő szerveinek ülései nem nyilvánosak.
- (3) [...]

60. CIKKELY

- (1) A szövetségi törvényhozás előkészítő szervei, a Szövetségi Gyűlés, valamint a kibővített Szövetségi Gyűlés határozatit, amennyiben az alkotmány eltérő szabályokat nem állapít meg, tagjai legalább egyharmadának jelenlétében a leadott szavazatok abszolút többségével hozza.
- (2) A szövetségi alkotmánytörvényeket és az olyan nemzetközi szerződéseket, amelyek szövetségi alkotmánytörvény módosítását, vagy kibocsátását teszik szükségessé, a Szövetségi Gyűlés csak tagjai legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok kétharmadával fogadhatja el. A szövetségi alkotmánytörvények ezen jellegét, „szövetségi alkotmánytörvény” jelzéssel, világosan meg kell jelölni.

Harmadik fejezet

A szövetségi törvényhozási eljárás

61. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kormány az 51. cikkely 1. pontjában megjelölt javaslatokat a Szövetségi Kancellár útján a szövetségi törvényhozás előkészítő szervei elé terjeszti.
- (2) Az Államtanács ezen törvényjavaslatokról köteles a Szövetségi Kormány által megjelölt határidőn belül szakvéleményt kialakítani és azt a Szövetségi Kancellárral közölni. Erre a Szövetségi Kulturális Tanács, valamint a Szövetségi Gazdasági Tanács is köteles, ha a javaslat jelentős kulturális, illetőleg gazdasági súllyal bír (kötelező szakvélemény).
- (3) A Szövetségi Kormány olyan javaslatokat, amelyek kulturális, vagy gazdasági kérdést érintenek, a Szövetségi Kancellár útján, kötelező szakvélemény kialakítása végett, a Szövetségi Kulturális Tanács, illetőleg a Szövetségi Gazdasági Tanács elé terjeszthet. A szakvélemény kialakítására a Szövetségi Kancellár határidőt szabhat.
- (4) A Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács a kötelező szakvélemény kialakítását nem jogosult azon indokkal visszautasítani, hogy a javaslat tartalma szerint a szövetségi törvényhozás másik előkészítő szervéhez tartozik, vagy hogy a (3) bekezdésben megjelölt feltételek nem állnak fenn.
- (5) Amennyiben a szövetségi törvényhozás előkészítő szervei a (2), vagy a (3) bekezdés szerint szakvélemény kibocsátására nem kötelesek, a

Szövetségi Kormány által megjelölt határidőn belül akkor is kibocsáthatnak szakvéleményt (szabad szakvélemény)

- (6) Az ezen cikkely alapján kibocsátott szakvéleményeknél (kötelező és szabad szakvéleményeknél egyaránt) az Államtanács nyilatkozhat arról, hogy a javaslatnak az államfelség és a közösségi jólét biztosítása érdekében milyen célszerű végrehajtása lehetséges. A Szövetségi Kulturális Tanács ugyanilyen nyilatkozatot adhat kulturális, a Szövetségi Gazdasági Tanács pedig gazdasági kérdésekben. A Tagállamok Tanácsa ugyanígy a tagállamokat érintő kérdésekben.

62. CIKKELY

- (1) A 61. cikkelyben megjelölt szakvélemény benyújtása, vagy a Szövetségi Kormány által megjelölt határidő lejártá után a kormány a törvényjavaslatot – a Szövetségi Kancellár útján – a Szövetségi Gyűlés elé terjesztheti.
- (2) A Szövetségi Kormány a Szövetségi Gyűlés határozatának meghozatalára határidőt szabhat.
- (3) Az előterjesztést a Szövetségi Gyűlésben egy – a Szövetségi Kormány által – kiküldött személy megvilágíthatja, indokolhatja. Ezzel szemben ellenvélemény is kifejezhető. További tárgyalás azonban nem történik. A Szövetségi Gyűlés szavazással határoz a javaslat változatlan formában történő elfogadásáról, vagy elutasításáról.
- (4) A Szövetségi Kormány a szavazás előtt javaslatát bármikor visszavonhatja, vagy módosíthatja. A javaslat módosítása azonban az előterjesztés jellegét nem változtathatja meg.

63. CIKKELY

Az 51. cikkely 2–5. pontokban megjelölt előterjesztéseknél a szövetségi törvényhozás előkészítő szerveitől nem kell szakvéleményt kérni. A Szövetségi Kormány a 2. és 3. pont alatt szereplő javaslatokat először a Számvevőszék elnökének, a 4. és 5. pontban szereplő javaslatokat pedig közvetlenül a Szövetségi Gyűlésnek nyújtja be. Az 51. cikkely 2., 4. és 5. pontjaiban megjelölt előterjesztéseknél a Szövetségi Gyűlést korlátlan tárgyalási és módosítási lehetőség, a 3. pont alatt megjelölt előterjesztésnél azonban csak a határozathozatal joga illeti meg. A Szövetségi Kormány előterjesztéseinél a 62. cikkely (4) bekezdés megfelelően alkalmazandó.

64. CIKKELY

A Szövetségi Gyűlés elnöke az 51. cikkelyben megjelölt előterjesztésekről hozott határozatokat a Szövetségi Kancellárral közli. A 4. és 5. pontban megjelölt döntéseket a Számvevőszék elnökével is közölni kell.

65. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kormány jogosult népszavazást elrendelni:
 - a) a Szövetségi Gyűlés által elutasított törvényjavaslatokról
 - b) népszavazásra lehet tüzni, hogy a lakosság egy meghatározott törvényjavaslattal egyetért-e vagy sem;
 - c) a szövetségi törvényhozás hatáskörébe tartozó kérdésről a népi elvi döntését is lehet kérni.
- (2) Szavazati joggal rendelkezik minden szövetségi állampolgár, aki 24. életévét betöltötte és a (7) bekezdésben megjelölt törvény a szavazati jogát nem zárta ki.
- (3) Szavazni igennel és nemmel lehet.
- (4) Az érvényesen leadott szavazatok abszolút többsége dönt.
- (5) A népszavazást a Szövetségi Elnök rendeli el.
- (6) A Szövetségi Kormány az olyan előterjesztésnél vagy tervezetnél [(1) bekezdés a) és b) pont], amelyet népszavazás megerősített, minden további nélkül intézkedik a hitelesítésről és kihirdetésről. Amennyiben a Szövetségi Gyűlés egy az (1) bekezdés c. pontja alapján népszavazással megerősített kérdésben hozandó törvényt elutasít, azt a Szövetségi Kormány törvényerővel bíró rendelettel szabályozhatja.
- (7) A továbbiakat szövetségi törvény szabályozza.

66. CIKKELY

- (1) Az alkotmányosan létrejött törvényeket a Szövetségi Elnök aláírásával hitelesíti.
- (2) A hitelesítéshez a Szövetségi Kancellár javaslata szükséges.
- (3) A hitelesítést a Szövetségi Kancellárnak és az illetékes szövetségi miniszternek ellen kell jegyeznie.

67. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kancellár a szövetségi törvényeket és az 51. cikkely 3. pontjában megjelölt nemzetközi szerződéseket, hivatkozva a Szövetségi Gyűlés határozatára, azon szövetségi törvényeket pedig, amelyet

népszavazással fogadtak el, hivatkozva a népszavazás eredményére, a Szövetségi Közlönyben közzéteszi.

- (2) Az első bekezdésben megjelölt törvények és nemzetközi szerződések kötelező ereje, amennyiben a 21. cikkelyre² figyelemmel másként nem rendelkeznek, azon napot követően kezdődik, amikor a kihirdetést tartalmazó Szövetségi Közlöny példányának kiadása és kézbesítése megtörtént, s ha eltérő rendelkezés nincs, hatálya a szövetség teljes területére kiterjed.
- (3) A nemzetközi szerződéseknel, amennyiben a hiteles szövegnek ez tekintendő, elegendő a német nyelvű szövegváltozat kihirdetése.

Negyedik fejezet

A szövetségi törvényhozás szerveinek a szövetségi ügyek végrehajtásában történő közreműködése

68. CIKKELY

- (1) A 51. cikkely 3. pontjában megjelölt nemzetközi szerződések érvényességéhez a Szövetségi Gyűlés jóváhagyása szükséges. Ha a nemzetközi szerződés tárgya kereskedelmi vagy közlekedési ügyeket érint, s a másik állam képviselője már hitelesítette azt, a Szövetségi Kormány, legfeljebb 12 hónapos időtartamra, a Szövetségi Gyűlés jóváhagyása nélkül is hatályba léptetheti azt. A határidő lejártával a Szövetségi Kormány vonatkozó rendeletét mindaddig hatályon kívül helyezheti, amíg a Szövetségi Gyűlés az előterjesztést meg nem tárgyalja. Ha a Szövetségi Gyűlés a jóváhagyást megtagadja, a rendelet ésszerű határidőn belül hatályon kívül kell helyezni
- (2) A törvényhozási tárgyakat nem érintő nemzetközi szerződések érvényességéhez az Államtanács, vagy az általa választott bizottság egyetértése szükséges.

69. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kormánynak legkésőbb tíz héttel a pénzügyi év vége előtt a következő évre vonatkozó költségvetési javaslatot a Szövetségi Gyűlés elé kell terjesztenie. Amennyiben a Szövetségi Gyűlés az

előterjesztésről hat héten belül nem hoz döntést, azt elfogadottnak kell tekinteni, és mint szövetségi törvényt ki lehet hirdetni.

- (2) Olyan szövetségi kiadásokat, amelyet a költségvetési, vagy más szövetségi törvény nem hagyott jóvá, csak a szövetségi törvényhozás külön egyetértésével lehet végrehajtani, amely egyetértés beszerzése a szövetségi pénzügyminiszter feladata. Amennyiben a késedelem hátrányokkal járna, s az érintett állami kiadás összege az 1 millió schillinget nem haladja meg, az említett egyetértés nélkül is vállalható kötelezettség; a Szövetségi Gyűlés egyetértését azonban utólag be kell szerezni.

Ötödik fejezet

A szövetségi törvényhozó szervek tagjainak jogállása

70. CIKKELY

Az Államtanács, a Szövetségi Kulturális Tanács, a Szövetségi Gazdasági Tanács és a Tagállamok Tanácsának tagjait feladataiknak ezen előkészítő szervekben, a Szövetségi Gyűlésben, illetőleg a kibővített Szövetségi Gyűlésben történő gyakorlásánál utasítások nem köthetik.

71. CIKKELY

- (1) A szövetségi törvényhozó szervek tagjai felett a fegyelmi jogokat az egyes testületek elnökei, illetőleg az általuk a törvényhozás összes szerve részére felállított fegyelmi bizottság gyakorolja.
- (2) A fegyelmi bizottság összetételét és hatáskörét az ügyrendi törvény (Házszabály) határozza meg.
- (3) Ha a szövetségi törvényhozás tagja, valamely előkészítő szerv, a Szövetségi Gyűlés, illetőleg a kibővített Szövetségi Gyűlés ülésén a magatartásával a rendes ügymenetet zavarja, az érintett testület elnöke felelősségre vonhatja.
- (4) Az érintett elnökök fegyelmi jogkörének terjedelmét az ügyrendi törvény (Házszabály) állapítja meg. A fegyelmi jogokon túl az érintett elnököknek minden esetben jogukban áll az illető személynek az ülésről történő kizárása, amely a napidíj elvesztésével jár.
- (5) Amennyiben a tanúsított magatartás egyben olyan jogsértést is jelent, amely hatósági eljárását vonhat maga után, ez a hatósági eljárás lefolytatható.

- (6) Amennyiben a tanúsított magatartás magánvádas cselekményt képez, s a magánvádló a szövetségi törvényhozás valamely szervének tagja, a fegyelmi bizottság előtt lehet vádat emelni.
- (7) Az ügyrendi törvénynek (Házszabály) lehetővé kell tenni, hogy a fegyelmi bizottság különösen súlyos esetekben a mandátum elvesztését is kimondhassa.

72. CIKKELY

- (1) Egyidejűleg senki sem lehet a törvényhozás két vagy több előkészítő szervének is tagja.
- (2) A fegyveres erőkhöz, vagy a közbiztonság fenntartására hivatott szervezetekhez tartozó személyek csak az Államtanácsba hívhatók meg.

ÖTÖDIK FŐRÉS A szövetségi végrehajtó hatalom

Első fejezet A közigazgatás

A. A Szövetségi Elnök

73. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnököt – a kibővített Szövetségi Gyűlés által állított három jelölt közül – a szövetség területén lévő községek polgármesterei, titkos szavazással választják.
- (2) A kibővített Szövetségi Gyűlés által állított három jelölt csak olyan szövetségi állampolgár lehet, aki 35. életévét betöltötte. A jelölteket több választási fordulóban kell kiválasztani, amikor is a kibővített Szövetségi Gyűlés tagjai mindig csak egy személyre szavazhatnak. Jelölté azok válnak, akik az egyes választási fordulóiban legalább relatív többséget szereznek.
- (3) A polgármesterek – a Szövetségi Elnök megválasztása végett – a szövetség fővárosában, Bécsben gyűlnek össze. A három jelölt közül az tekintendő megválasztottnak, aki az első és egyetlen választási fordulóban a legtöbb érvényes szavazatot kapta. A választás eredményét a Szövetségi Kancellár hivatalosan közzé teszi.
- (4) A továbbiakat szövetségi törvény szabályozza.

- (5) A Szövetségi Elnök megbízási ideje hét évre szól. Újraválasztása megengedett.

VÜG 23.§ [a 73. cikkely (5) bekezdéshez] A jelenleg hivatalban lévő Szövetségi Elnök megbízási ideje, a jelen alkotmánytörvény 21.§ (1) és (2) bekezdései alapján felállított Szövetségi Kulturális Tanács és Szövetségi Gazdasági Tanács tevékenységi idejének lejártá után, az 1934-es alkotmány 73. cikkelye szerint megválasztott Szövetségi Elnök eskütételének napjáig tart.

74. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök megbízási ideje alatt sem a törvényhozásnak, sem a végrehajtó hatalom más szervének nem lehet tagja, s semmilyen más foglalkozást nem gyakorolhat.
- (2) A „Szövetségi Elnök” cím törvényileg védett, más címekekkel történő összefüggéseket is beleértve, senki másnak nem szabad használnia. A Szövetségi Elnök hivatali idejének lejártá után – tiszteletbeli címként – a „volt Szövetségi Elnök” megjelölés használatára jogosult.

75. CIKKELY

A Szövetségi Elnök hivatalba lépésekor, a kibővített Szövetségi Gyűlés előtt az alábbi esküt teszi le:

„Esküszöm, hogy minden erőmet és tudásomat az osztrák népnek szentelem, Ausztria alkotmányát és minden törvényét megtartom, kötelezettségeimet lelkiismeretesen teljesítem, s mindenkivel szemben igazságosan gyakorlom. Isten engem úgy segítjen”

76. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnökkel szembeni hatósági eljárás csak akkor megengedett, ha ahhoz a kibővített Szövetségi Gyűlés hozzájárulását adta.
- (2) A Szövetségi Elnökkel szembeni eljárást a Szövetségi Gyűlés illetékes bizottsága kezdeményezheti. Amennyiben a Szövetségi Gyűlés erről határoz a Szövetségi Kancellár köteles haladéktalanul összehívni a kibővített Szövetségi Gyűlést.

77. CIKKELY

- (1) Amennyiben a Szövetségi Elnök jogköreinek gyakorlásában akadályoztatva van, ezek ellátását a Szövetségi Kancellár veszi át.

- (2) Amennyiben a Szövetségi Elnök hivatalának gyakorlásában tartósan akadályoztatva van, a Szövetségi Kancellár köteles a kibővített Szövetségi Gyűlést haladéktalanul összehívni, hogy az gondoskodják a hármas jelöltállításról, majd a megválasztott Szövetségi Elnök eskütételéről.

78. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök a külkapcsolatok terén képviseli a szövetséget, fogadja a követeket, jóváhagyja az idegen konzulok kinevezését, ki-nevezi a szövetség külföldi konzuli képviselőit, valamint nemzetközi szerződéseket köt.
- (2) Ezen alkotmány egyéb rendelkezésein túl, a Szövetségi Elnök hatáskörébe tartozik, különösen:
- a) a szövetség hivatali hatalma alá tartozó tisztviselők kinevezése, beleértve a tiszteket és más szövetségi funkcionáriusokat, s ezeknek különböző címek adományozása.
 - b) hivatali címek alapítása és adományozása
 - c) egyedi esetekben: a bíróság által jogerősen elítélteknek való kegyelmezés, a bíróság által kimondott büntetés csökkentése, az elítélésből eredő jogkövetkezmények alóli mentesítés, valamint a büntetőeljárás lefolytatása alóli mentesítés
 - d) a szülők kezdeményezésére a házasságon kívül született gyermekek törvényesítése
- (3) A Szövetségi Elnöknek ezeken kívüli, tiszteletbeli jogok, kinevezések, és más hatáskörök gyakorlására vonatkozó jogait külön törvény állapítja meg.

79. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök a meghatározott kategóriákba tartozó szövetségi alkalmazottak kinevezésére vonatkozó jogát a Szövetségi Kormány illetékes tagjára átruházhatja.
- (2) A Szövetségi Elnök az egyes nemzetközi szerződések megkötésére – az 51. cikkely 3. pontjának, illetőleg a 68. cikkely (2) bekezdésének hatálya alá tartozóak kivételével – a Szövetségi Kormánynak, vagy az illetékes szövetségi miniszternek felhatalmazást adhat.

80. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök minden rendelkezése és intézkedése – amennyiben alkotmánytörvény másként nem rendelkezik – a Szövetségi Kormány, vagy az általa meghatalmazott szövetségi miniszter előterjesztéséhez van kötve. Törvény a Szövetségi Kormány, vagy az illetékes szövetségi miniszter előterjesztését más hatóság egyetértéséhez kötheti.
- (2) A Szövetségi Elnök minden rendelkezésének és intézkedésének érvényességéhez – amennyiben alkotmánytörvény másként nem rendelkezik – a Szövetségi Kancellár, vagy az illetékes szövetségi miniszter ellenjegyzése szükséges, akik az ellenjegyzéssel a felelősséget átvállalják.
- (3) A Szövetségi Elnöki Hivatal tisztviselőinek kinevezéséhez a Szövetségi Kormánytól sem előterjesztés, sem ellenjegyzés nem szükséges.

B. A Szövetségi Kormány

81. CIKKELY

- (1) A legfelsőbb közigazgatási ügyek intézése – amennyiben az nincs a Szövetségi Elnökre ruházva – a Szövetségi Kancellár, az alkancellár és a többi szövetségi miniszter hatáskörébe tartozik. A Szövetségi Kancellár elnöklete alatt ők alkotják a Szövetségi Kormányt.
- (2) A Szövetségi Kancellárt – akadályoztatása esetén – az alkancellár teljes hatáskörében helyettesíti. Amennyiben a Szövetségi Kancellár és az alkancellár egyidejűleg akadályoztatva van, a Szövetségi Elnök a Szövetségi Kormány egy tagját bízta meg a kancellár helyettesítésével.

82. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kancellárt és annak javaslatára a többi szövetségi minisztert a Szövetségi Elnök nevezi ki. A Szövetségi Kancellár, vagy a teljes Szövetségi Kormány felmentéséhez előterjesztés nem szükséges; az egyes szövetségi miniszterek azonban csak a Szövetségi Kancellár javaslatára menthetők fel. Amennyiben a Szövetségi Kancellár, vagy a teljes Szövetségi Kormány kinevezéséről van szó, az ehhez szükséges ellenjegyzést az újonnan kinevezendő Szövetségi Kancellárnak kell megadnia.

- (2) Ha a szövetségi törvényhozás tanácsadó szervének, tagállami országgyűlésének, tagállami kormányának, vagy valamely községi képviselőtestületnek a tagját szövetségi miniszterré nevezik ki, az előbb felsorolt hivatali megbízatása miniszterségének ideje alatt szünetel. A szünetelés idejére az ott történő helyettesítéséről külön törvény rendelkezik.

83. CIKKELY

- (1) Ha a Szövetségi Kormány megbízatása megszűnik, a Szövetségi Elnök – az új Szövetségi Kormány megalakításáig – a régi kormány tagjait, illetőleg magasabb szövetségi tisztviselőket bíz meg a közigazgatás vezetésével, akik közül egyet elnöknek jelöl ki.
- (2) Ezen rendelkezéseket az egyes szövetségi miniszterek megbízatásának megszűnésekor is alkalmazni kell.

84. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kormány tagjai – hivatalba lépésüket megelőzően – a Szövetségi Elnök előtt az alkotmányra, a törvények megtartására, és hivatali kötelezettségeik lelkiismeretes teljesítésére esküt tesznek.
- (2) A Szövetségi Kancellár, az alkancellár, valamint a többi szövetségi miniszter kinevezési okmányát – az eskütételük napján – a Szövetségi Elnök állítja ki, s azt az újonnan kinevezett Szövetségi Kancellár jegyzi ellen.
- (3) Ezen rendelkezéseket a 83. cikkelyben megállapított esetekre is megfelelően alkalmazni kell.

85. CIKKELY

- (1) Valamely szövetségi miniszter átmeneti akadályoztatása esetén helyettesítésével a Szövetségi Elnök egy másik szövetségi minisztert, vagy egy szövetségi hivatal magasabb tisztviselőjét bízta meg. A helyettes felelőssége azonos a szövetségi miniszterével (88. cikkely).
- (2) Az (1) bekezdés rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell abban az esetben is, ha valamely szövetségi miniszter hivatali ügyeinek viteleiben részben van akadályozva.
- (3) A szövetségi minisztert a kevésbé fontos ügyekben a neki alárendelt államtitkár, vagy más tisztviselő képviselheti. A képviselő pontos terjedelmét a szövetségi miniszter határozza meg. Mindez azonban a szövetségi miniszter felelősségét nem érinti.

86. CIKKELY

A Szövetségi Kormányt, illetőleg annak tagjait törvényben meghatározott esetekben, illetőleg kérelmükre a Szövetségi Elnök hivatalukból felmenti.

87. CIKKELY

A Szövetségi Kormány tagjai, valamint az általuk megbízott képviselőik jogosultak a szövetség törvényhozó szervei, illetőleg azok bizottságainak ülésein részt venni. Azok kívánságára pedig kötelesek megjelenni.

88. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kormány tagjai a hivatalos eljárásuk során elkövetett jogsértésekért felelősek. [173. cikkely, (2) bekezdés, a. pont].
- (2) A 173. cikkely, (2) bekezdés, a. pontja szerinti vádemeléshez a Szövetségi Gyűlés tagjai több mint felének jelenlétében a leadott szavazatok legalább kétharmada szükséges.

89. CIKKELY

A Szövetségi Kormány tagjaival szemben, a hivatali működésükkel össze nem függő cselekményekért, csak a Szövetségi Elnök jóváhagyásával indítható eljárás.

90. CIKKELY

- (1) [...]
- (2) A szövetségi miniszterek számát és hatáskörét a Szövetségi Elnök rendeletben állapítja meg.

91. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Kancellári Hivatalt a Szövetségi Kancellár, a szövetségi minisztériumokat pedig egy-egy szövetségi miniszter vezeti.
- (2) A Szövetségi Kancellár, illetőleg a szövetségi miniszterek egy másik szövetségi minisztérium irányításával is megbízhatók.
- (3) Különleges esetben olyan szövetségi miniszter is kinevezhető, aki nincs szövetségi minisztérium vezetésével megbízva.
- (4) A Szövetségi Elnök egyes szövetségi minisztereket – a Szövetségi Kancellári Hivatalhoz fűződő viszonyuk érintetlenül hagyásával – a Kancellári Hivatal hatáskörébe tartozó ügyek vitelével is megbízhat; az ilyen miniszterek – ezen ügyek tekintetében – a tárca nélküli miniszternek minősülnek.

92. CIKKELY

- (1) A szövetségi minisztert – a Szövetségi Elnök által meghatározott ügykörökben – államtitkárok képviselhetik, akiknek kinevezése és felmentése a miniszterre meghatározott szabályok szerint történik.
- (2) Az államtitkár a szövetségi miniszternek alárendelve, annak utasításai szerint működik.

93. CIKKELY

- (1) A kormányzati politika irányvonalát a Szövetségi Kancellár határozza meg. Ezen irányvonalon belül a rábízott ügyeket minden szövetségi miniszter önállóan viszi.

94. CIKKELY

- (1) A szövetségi miniszterek minden törvényjavaslatot, az alkotmány vagy törvény által előírt ügyeket, valamint az egymás között kialakult hatásköri vitákat kötelesek – tárgyalás és határozathozatal végett – a Szövetségi Kormány elé terjeszteni.
- (2) A Szövetségi Kormány – a mennyiben ez az alkotmányban nincs kifejezetten neki fenntartva – a törvényekből eredő végrehajtási kötelezettségeit a szövetségi miniszterekre ruházhatja.

C. A fegyveres erők

95. CIKKELY

- (1) A fegyveres erők kötelezettsége a Szövetségi Állam határainak védelme.
- (2) A fegyveres erők kötelezettsége továbbá – amennyiben a törvényes polgári hatóságok közreműködésükre igényt tartanak – az alkotmányos intézmények védelme, különösen a belső rend és biztonság fenntartása, valamint a természeti csapások és a szerencsétlenségek elhárításában való közreműködés.
- (3) Azt, hogy a (2) bekezdésben meghatározott célokhoz mely hatóságok kérhetik közvetlenül a fegyveres erők segítségét, szövetségi törvény határozza meg.
- (4) A (2) bekezdésben meghatározott célok érdekében önálló katonai beavatkozás csak akkor megengedett, ha a polgári hatóságok ellehe

tetlenültek, illetőleg tetteges támadás visszaverése, vagy erőszakos ellenállás megtörése teszi azt szükségessé.

96. CIKKELY

A Szövetségi Elnök, mint főparancsnok alatt a fegyveres erők feletti parancsnoki hatalmat az illetékes szövetségi miniszter gyakorolja.

97. CIKKELY

A tagállamoknak, községeknek és községi társulásoknak a fegyveres erők kiegészítésében, működtetésében szükséges közreműködését szövetségi törvény határozza meg.

Második fejezet A bíráskodás

98. CIKKELY

- (1) Az igazságszolgáltatás joga a szövetséget illeti.
- (2) Az ítéleteket és végzéseket az Osztrák Szövetségi Állam nevében kell kihirdetni és hitelesíteni.

99. CIKKELY

A bíráskodást és a közigazgatást minden szinten szét kell választani.

100. CIKKELY

- (1) A bíróságok szervezetét és hatáskörét szövetségi törvény állapítja meg.
- (2) Senkit sem szabad törvényes bírója elől elvonni.
- (3) Különbíróságot csak törvényben, előre meghatározott esetekre lehet felállítani.

101. CIKKELY

- (1) A bírák hivataluk gyakorlásában függetlenek.
- (2) [...]

102. CIKKELY

- (1) A bírákat a Szövetségi Kormány javaslatára a Szövetségi Elnök, vagy az ő megbízása alapján az illetékes szövetségi miniszter nevezi ki; a

Szövetségi Kormánynak, illetőleg a szövetségi miniszternek javaslatait a bírósági szervezeti törvény rendelkezései szerint kell megtennie.

- (2) Az illetékes szövetségi miniszternek és általa a Szövetségi Kormánynak, amennyiben ehhez elegendő számú pályázó van, legalább három személyt, ha pedig több bírói helyet töltenek be, akkor legalább dupla annyi személyt kell javasolnia, mint ahány bíró kinevezésre kerül.
- (3) A bírósági szervezeti törvényben meg kell állapítani azt az életkori határt, amelynek elérése esetén a bírakat végleges nyugállományba kell helyezni.
- (4) Egyéb esetben bírót, hivatalából elmozdítani, beleegyezése nélkül más beosztásba, vagy végleges nyugállományba helyezni, csak törvényben meghatározott esetekben és csak bírói határozattal lehet. [...]
- (5) [...]

VÜG 28.§ [a 102. cikkely (4) bekezdéshez]

- (1) *A bírák az 1935. június 30-ig terjedő időszakban bírói határozat nélkül is áthelyezhetők, illetőleg ideiglenes vagy végleges nyugállományba helyezhetők, ha hivatali tisztükben, vagy bírói szolgálatban maradásuk az igazságszolgáltatásra hátrányos lenne, különösen, ha az igazságszolgáltatás pártatlansága nem valósulna meg*
- (2) *Az (1) bekezdésben megjelölt intézkedést – a Legfelsőbb Bíróság, vagy az illetékes ítélőtábla elnökének meghallgatása után – a szövetségi igazságügyi miniszter foganatosítja. [...]*

[...]

104. CIKKELY

- (1) A bíróságok a kihirdetett törvények és rendeletek érvényességéről nem dönthetnek.
- (2) Amennyiben Legfelsőbb Bíróság egy olyan törvényt, amely alapján ítéletet kellene hoznia, alkotmányértőnek vél, akkor az eljárását fel kell függesztenie, és kezdeményeznie kell a Szövetségi Bíróságnál a törvény hatályon kívül helyezését. (170. cikkely (1) bekezdés b. pont)
- (3) Amennyiben egy bíróság egy olyan rendeletet, amely alapján ítéletet kellene hoznia, törvényértőnek vél, akkor az eljárását fel kell függesztenie, és kezdeményeznie kell a Szövetségi Bíróságnál a rendelet hatályon kívül helyezését. (169. cikkely (1) bekezdés b. pont)

105. CIKKELY

- (1) Polgári- és büntetőügyekben a bíróság előtti tárgyalások szóban és nyilvánosan zajlanak. Kivételt törvény állapíthat meg.
- (2) A büntetőeljárás vádhoz kötött.

106. CIKKELY

A rendes bíróságok előtt folyó büntetőeljárásban, amennyiben a kiszabható büntetés egy a törvény által meghatározott büntetési tételt meghalad, esküdtszékek vesznek részt.

107. CIKKELY

- (1) Polgári és büntetőügyekben a legfelsőbb bírói fórum, amennyiben törvény másként nem rendelkezik, a Legfelsőbb Bíróság.
- (2) A Legfelsőbb Bíróság bírái nem lehetnek a Szövetségi Kormánynak, tagállami kormánynak, a szövetségi törvényhozás előkészítő szerveinek, valamely országgyűlésnek, vagy községi képviselőtestületnek is tagjai.

HATODIK FŐRÉS A tagállamok törvényhozása

108. CIKKELY

- (1) A tagállamokban a törvényhozás jogát az országgyűlések gyakorolják.
- (2) Az országgyűléseket a tagállam törvényesen elismert egyházi és vallási közösségeinek, az oktatás, nevelés és népművelés, a tudomány és a művészet, valamint a különböző foglalkozási ágak képviselői alkotják.
- (3) Az országgyűlésnek bármely állampolgár tagja lehet, aki 26. életévét betöltötte és a (4) bekezdésben megjelölt tagállami törvény a tagságot nem zárja ki. A fegyveres erőkhöz és a közrend fenntartását ellátó szervekhez tartozó személyek nem lehetnek az országgyűlés tagjai.
- (4) Az egyes tagállamok országgyűléseinek létszámát, valamint ennek a (2) bekezdésben megjelölt kulturális közösségek és a 48. cikkely (4) bekezdésében megjelölt hivatásrendi csoportok közötti megosztását, illetőleg az országgyűlés tagjainak meghívására vonatkozó szabályokat, a 47. cikkely (3) és (4) bekezdésében a Szövetségi Kulturális Tanácsra és a 48. cikkely (3) és (5) bekezdésben a Szövetségi Gazda-

sági Tanácsra megállapított szabályok figyelembevételével tagállami törvény állapítja meg, úgy hogy minden csoportnak legalább egy képviselője legyen.

(5) Az országgyűlés saját tagjai sorából elnököt és két alelnököt választ.

109. CIKKELY

(1) Az országgyűlés szakvéleményt kibocsátó, illetőleg tanácsadó és határozathozó üléseket tart. A szakvéleményt kibocsátó ülések nem nyilvánosak, a tanácsadó és határozathozó ülések, hacsak az országgyűlés a nyilvánosságot külön határozatával ki nem zárja, nyilvánosak. Az országgyűlési bizottságok ülései nem nyilvánosak.

(2) A tagállam kormánya a törvényjavaslatokat az országgyűlésnek, mint szakvéleményt kibocsátó testületnek terjeszti elő. Az országgyűlés köteles ezen törvényjavaslatokhoz, a kormány által meghatározott határidőn belül, szakvéleményt kibocsátani és azt a kormánnyal közölni.

(3) A szakvélemény kibocsátása, vagy a megjelölt határidő lejárta után a kormány benyújtja az országgyűlésnek a törvényjavaslatot, amelynek kapcsán a döntés meghozatalára határidőt szabhat. Amennyiben az országgyűlés ezen határidőn belül nem határoz, akkor a tartományfőnök, saját felelőssége mellett a törvényjavaslatot rendeleti úton hatályba léptetheti. A 111. cikkely rendelkezései megfelelően alkalmazandók.

(4) Az országgyűlésben a javaslatot egy – a kormány által megbízott – előadó ismerteti és indokolja. A javaslattal szemben ellenvélemények fejthetők ki. További tárgyalás azonban nincs. Az országgyűlés a kormány által előterjesztett javaslatot nem módosíthatja, azt vagy változatlan formában elfogadja, vagy elutasítja.

(5) A kormány a szavazás előtt javaslatát bármikor visszavonhatja, vagy módosíthatja. A módosítás azonban a javaslat koncepcióját nem változtathatja meg.

(6) A kormány egyéb, nem törvényjavaslatnak minősülő előterjesztéseit az országgyűlés tanácsadó és határozathozó ülésén tárgyalja.

(7) Az 59. cikkely (3) bekezdés és a 70, 71 és 87. cikkely rendelkezései az országgyűlésekre és azok tagjaira megfelelően alkalmazandó.

(8) Az országgyűlés tagjainak napidíját tagállami törvény szabályozza.

110. CIKKELY

Egy tagállami törvény érvényességéhez az országgyűlés határozata, a tagállami alkotmány által szabályozott hitelesítés és ellenjegyzés, valamint a tartományfőnök által a tagállam hivatalos lapjában történő kihirdetés szükséges.

111. CIKKELY

- (1) A tartományfőnök az országgyűlés által elfogadott törvényjavaslatokat, valamint a közterheket érintő bármely határozatot, akkor is ha azt nem törvényi formában fogadták el, köteles kihirdetésük előtt a szövetségi kancellár hivatalának, illetőleg a javaslat tárgya szerint illetékes szövetségi minisztériumnak megküldeni.
- (2) Az országgyűlés által elfogadott törvényjavaslatokat csak akkor szabad kihirdetni, ha a Szövetségi Kancellár ahhoz egyetértését adta. Az egyetértés megadását vélelmezni kell abban az esetben, ha a Szövetségi Kancellár a törvényjavaslatnak a kancellári hivatalba történő beérkezését követő hat héten belül a tartományfőnökkel nem közli az egyetértés megtagadását.
- (3) A tagállami törvények végrehajtásukban szövetségi szervek közreműködéséről is rendelkezhetnek.

112. CIKKELY

- (1) A tagállamok alkotmányai nem állhatnak ellentétben a szövetségi alkotmánnyal.
- (2) Egy tagállami alkotmánytörvény elfogadásához az országgyűlésben a tagok legalább felének jelenlétében a leadott szavazatok kétharmada szükséges.

113. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Elnök – a Szövetségi Kormány javaslatára, az Államtanács és a Tagállamok Tanácsának meghallgatása után – bármely tagállam országgyűlését feloszlathatja.
- (2) Felosztatás esetén haladéktalanul intézkedni kell az országgyűlés újjáalakításáról.

VÜG 29.§ [a hatodik főrészhez] Ameddig az 1934-es alkotmány 108. cikkely (4) bekezdésében előírt tagállami szabályozásokat nem bocsátják ki, az alábbi rendelkezéseket kell alkalmazni:

- 1) Az országgyűlések tagjait az 1934-es alkotmány 108. cikkelyében a*

tagállami törvényhozásra megállapított alapelvek szerint, a kulturális közösségek és a Hazafias Front véleménye alapján, a tagállamban található hivatásrendi szervezetek megkeresése, valamint a tagállami kormány többi tagjának meghallgatása után, a tartományfőnök nevezi ki.

- 2) Az 1. pont szerinti országgyűlés létszáma a 36 főt nem haladhatja meg. A tagok létszámának meghatározása és az 1934-es alkotmány 48. cikkely (4) bekezdésében meghatározott hivatásrendi csoportok kialakítása csak a Szövetségi Kancellár egyetértésével érvényes. [...]*
- 3) Az országgyűlések megalakításához szükséges kinevezéseket legkésőbb 1934. október 31-ig meg kell tenni. A tartományfőnök az országgyűlés tagjait hivatalukból felmentheti, és – a hivatásrendek közötti arányoknak a Szövetségi Kancellár által jóváhagyott megosztásának betartásával – helyükre más tagokat nevezhet ki.*
- 4) Az eddigi országgyűlések megbízatása 1934. október 31-ével megszűnik. [...]*
- 5) Az 1-3. pontok alapján kinevezett országgyűlések megbízatása az 1934-es alkotmány 108. cikkely (4) bekezdése szerinti tagállami törvények alapján felállított országgyűlések megalakulásáig tart.*

VÜG 31.§ [a 113. cikkelyhez] Az 1934. november 1-jét megelőző időszakban az országgyűlést – a Szövetségi Kancellár egyetértésével – a tartományfőnök is feloszlathatja. Ebben az esetben a megjelölt időpontig az országgyűlést, bizottságait és egyéb szerveit illető jogokat a tartományfőnök gyakorolja. [...]

HETEDIK FŐRÉSZ

A tagállamok közigazgatása

114. CIKKELY

- (1) A tagállam képviselőjét a tartományfőnök látja el.
- (2) A tagállamokban a közigazgatási feladatokat, amennyiben azt nem szövetségi hatóságok, vagy törvények alapján – a szövetség vagy a tagállam felügyelete alatt – nem az önkormányzati hatóságok látják el, a szövetségi hatáskörbe tartozó ügyek végrehajtása esetén a tartományfőnök, tagállami hatáskörbe tartozó ügyek végrehajtása esetén a tagállami kormány, a mindkét esetkörhöz tartozó ügyekben pedig

- a tartományfőnök alá rendelt tagállami hatóságok látják el.
- (3) A tagállam kormánya a tartományfőnökből, a tartományi helytartóból (tartományfőnök-helyettes) és legfeljebb öt további tagból (tartományi tanácsosok) áll.
 - (4) A tartományfőnököt – az országgyűlés által jelölt három személy közül – a Szövetségi Elnök nevezi ki. A kinevezést a Szövetségi Kancellárnak ellen kell jegyezni. A tartományfőnököt – a Szövetségi Kancellár javaslata és ellenjegyzése mellett – a Szövetségi Elnök felmentheti. A Szövetségi Elnök a tartományfőnököt felmenti, ha azt az országgyűlés indítványozza. Az országgyűlésnek a tartományfőnök leváltására vonatkozó határozata akkor érvényes, ha a szavazáson az országgyűlés tagjainak legalább fele részt vesz, és a leadott szavazatok kétharmada azt támogatja.
 - (5) A tartományi helytartót és a tartományi tanácsosokat a tartományfőnök nevezi ki. Ezen személyek a tartományfőnök által fel is menthetők. A tartományfőnök felmenti őket, ha az országgyűlés ezt indítványozza. Az országgyűlésnek a felmentés javasolására vonatkozó határozata akkor érvényes, ha a szavazáson az országgyűlés tagjainak legalább fele részt vesz, és a leadott szavazatok kétharmada azt támogatja.
 - (6) A tagállami kormány tagjává (tartományfőnök, tartományi helytartó, tartományi tanácsos) csak az nevezhető ki, aki legalább 26 éves és az országgyűlésbe delegálható. A tagállami kormány tagjai nem lehetnek az országgyűlésnek is tagjai. Amennyiben egy az országgyűléshez tartozó személy a tagállami kormány tagja lesz, ennek idejére az országgyűlésben betöltött funkciója nyugszik. A tartományfőnök és a tagállami kormány tagjai nem lehetnek az Államtanács, a Szövetségi Kulturális Tanács és a Szövetségi Gazdasági Tanács tagjai.
 - (7) A tartományi helytartó a tartományfőnököt teljes hatáskörébe helyettesíti. Kinevezéséhez a Szövetségi Kancellár egyetértése szükséges. Az egyetértés visszavonható. A tartományfőnök a helyettesét, valamint a tagállami kormány többi tagját megbízza a tagállami végrehajtó hatalom meghatározott feladatainak ellátásával.
 - (8) Hivatalba lépését megelőzően a tartományfőnök a Szövetségi Elnök előtt, a tagállami kormány többi tagja pedig a tartományfőnök előtt a szövetségi, illetőleg a tagállami alkotmány megtartására esküt tesz.
 - (9) A tartományfőnök és a tagállami kormány többi tagja a hivatalos eljárása során elkövetett vétkes jogsértésekért az országgyűlésnek

felelősséggel tartozik. Az országgyűlésnek egy ilyen, a 173. cikkely (2) bekezdés b) pontja alapján emelt vádja akkor érvényes, ha a szavazáson az országgyűlés tagjainak legalább fele részt vesz és a leadott szavazatok kétharmada az indítványt támogatja.

- (10) A tartományfőnökkel szemben, hivatalos eljárásán kívül elkövetett büntetendő cselekményekért indítandó hatósági eljáráshoz, valamint tanúként történő idézéséhez a Szövetségi Kancellár, a tagállami kormány tagjaival szembeni esetekben pedig a tartományfőnök egyetértése szükséges.

115. CIKKELY

- (1) A tagállamokban működő összes közigazgatási hatóság (hivatal), a tagállam alá rendelt közigazgatási hatóság, hacsak a 120. cikkely értelmében nem minősül közvetlen szövetségi hatóságnak, vagy nem az önkormányzatokhoz tartozó hivatal.
- (2) A tartományfőnök és a tagállami kormány feladatainak ellátását a tartományfőnöki hivatal segíti. A hivatal vezetésével a tartományfőnöknek egy jogi végzettséggel rendelkező közigazgatási tisztviselőt kell megbíznia. [...] Ennek kinevezéséhez a Szövetségi Kancellár egyetértése szükséges, amely egyetértés visszavonható.
- (3)...
- (4) A tartományfőnöknek alárendelve, mint a tartományfőnöki hivatal kihelyezett előjáróságai működnek a körzetfőnökök hivatalai [...]
- (5) ...
- (6) A körzetfőnökök, valamint a tartományfőnöki hivatalban a közbiztonsági ügyek vezetésével megbízott tisztviselő kinevezéséhez a Szövetségi Kancellár jóváhagyása szükséges. A jóváhagyás visszavonható.

[...]

NYOLCADIK FŐRÉS Z

A közigazgatási körzetek, a községek és a községi társulások

VÜG 39.§ [a nyolcadik főrészhez] (1) Ameddig a képviselőtestületek felállításához az 1934-es alkotmány előírásai szerint szükséges tagállami normák nem születnek meg, az alábbi rendelkezések érvényesek:

1) Az eddigi községi képviseleti szervek az 1934-es alkotmány által meghatározott községi képviselőtestületeknek minősülnek. Amennyiben az illetékes tartományfőnök valamely tagját nem menti fel, s helyére nem nevez ki új személyt, vagy nem oszlatja fel és alakítja újjá a teljes képviselőtestületet, azok a jelenlegi személyi összetételükben működnek tovább.

123. CIKKELY

- (1) A tagállamon belüli közigazgatási egységek a közigazgatási körzetek és a községek.
- (2) ...
- (3) A községek a közigazgatási körzeteknek, ezen utóbbiak pedig a tagállamoknak alárendelve működnek.
- (4) Tagállami törvénnyel, meghatározott cél elérése érdekében, a községek községi társulásokba szervezhetőek és közvetlenül a tagállam kormánya alá rendelhetőek.
- (5) Ugyancsak tagállami törvénnyel több község közös vezetés alá helyezhető.
- (6) Minden ingatlannak valamely községhez kell tartoznia.

124. CIKKELY

A 30 000 lakosnál nagyobb városoknak tagállami törvény kiemelt jogálást biztosíthat, amelyben a közigazgatási körzetek feladatainak ellátásával is megbízza. (tartományi városok)

[...]

127. CIKKELY

- (1) A községekben, ahol a lakosság összetétele ezt lehetővé teszi, a képviselőtestületet a község törvényesen elismert egyházi és vallási közösségeinek, az oktatás, nevelés és népművelés, a tudomány és a művészet, valamint a különböző foglalkozási ágak képviselői alkotják.

- (2) Amennyiben a község lakosságának összetétele az (1) bekezdésben meghatározott összetételű községi képviselőtestület megalakítását nem teszi lehetővé, az erre vonatkozó szabályokat – az (1) bekezdés rendelkezéseinek lehetőség szerinti figyelembevételével – a tagállami törvényhozás állapítja meg.

[...]

130. CIKKELY

- (1) A polgármestert a községi képviselőtestület választja. Polgármesterre a képviselőtestülethez nem tartozó személy is megválasztható, de csak olyan, aki 26. életévét betöltötte és a képviselőtestületbe delegálható lenne. Ezen utóbbi esetben a polgármesterré választott személy a képviselőtestület tagja lesz.
- (2) A tartományi városok polgármestereinek megválasztásához a tartományfőnök, a többi polgármester esetében pedig a körzetfőnök megerősítése szükséges. A megerősítés visszavonható. A tartományi városok polgármesterei és alpolgármesterei a tartományfőnök előtt, a többi polgármester és alpolgármester pedig a körzetfőnök előtt hivatalba lépését megelőzően a szövetségi és a tagállami alkotmány megtartására esküt tesz.

KILENCEDIK FŐRÉS

Bécs szövetségi város törvényhozása és közigazgatása

136. CIKKELY

Bécs szövetségi város egy különös jogokkal felruházott autonóm területi egység, amely együttesen gyakorolja a tartományi városok és a tagállamok kompetenciáit.

137. CIKKELY

Bécs város államhatalmi szervei az alábbiak:

- a) a polgármester és az ő képviselőtében az alpolgármesterek;
- b) a városi képviselői szerve „Bécs városi tanácsa”;
- c) a kerületi elöljárók és az egyes közigazgatási ügyekkel megbízott vezető tisztviselők (142. cikkely (2) bekezdés);
- d) az egyes testületi közigazgatási hatóságok (143. cikkely);

- e) kerületi elöljárók;
- f) kerületi képviselőtestület.

[...]

138. CIKKELY

- (1) A polgármestert a városi tanács által állított három jelölt közül a Szövetségi Elnök nevezi ki. A kinevezéshez a Szövetségi Kancellár ellenjegyzése szükséges. A Szövetségi Elnök – a Szövetségi Kancellár előterjesztésére és ellenjegyzése mellett – a polgármestert tisztségéből felmentheti. A Szövetségi Elnök a polgármestert felmenti, ha azt a városi tanács indítványozza. A városi tanács ezen határozata akkor érvényes, ha a szavazáson tagjainak legalább fele részt vesz és a leadott szavazatok kétharmada az indítványt támogatja.
- (2) A polgármester hivatalba lépését megelőzően a Szövetségi Elnök előtt a Szövetség és a város alkotmányára esküt tesz.
- (3) A polgármester (alpolgármesterek) a hivatalos eljárása során elkövetett vétkes jogsértésekért a városi tanácsnak felelősséggel tartoznak. A városi tanács egy ilyen, a 173. cikkely (2) bekezdés b) pontja alapján emelt vádja akkor érvényes, ha a szavazáson a városi tanács tagjainak legalább fele részt vesz és a leadott szavazatok kétharmada az indítványt támogatja.

139. CIKKELY

- (1)...
- (2)...
- (3) A polgármester kinevezi és felmenti az alpolgármestereket; az első alpolgármester kinevezéséhez a Szövetségi Kancellár egyetértése szükséges; az egyetértés visszavonható.
- (4) A körzetfőnökök kinevezéséhez, valamint a magisztrátusnak a közbiztonsági ügyek vezetésével megbízott tisztviselője kinevezéséhez a Szövetségi Kancellár egyetértése szükséges. Az egyetértés visszavonható. [...]

140. CIKKELY

- (1) Bécs városi tanácsát a város törvényesen elismert egyházi és vallási közösségeinek, az oktatás, nevelés és népművelés, a tudomány és a művészet, valamint a különböző foglalkozási ágak képviselői alkotják. Az egyes csoportok számszerű képviseletét a város joga hatá-

rozza meg. A 47. cikkely (3)–(4), és a 48. cikkely (3)–(5) bekezdései értelemszerűen alkalmazandók, különösen a 48. cikkely (5) bekezdésének azon rendelkezése, miszerint minden hivatásrendi csoportnak legalább egy képviselői helyet kapnia kell.

- (2) A 108. cikkely (3) bekezdése a városi tanácsra is megfelelően alkalmazandó. A városi tanácsban történő elnöklés rendjét a város joga határozza meg.

141. CIKKELY

- (1) Bécs törvényhozására azon rendelkezések irányadóak, amelyet jelen alkotmány a tagállamokra vonatkozóan kimond. [...]
- (2) A törvényhozás jogát a városi tanács gyakorolja. Az általa elfogadott törvényjavaslatok hatályba lépéséhez a polgármester egyetértése szükséges.

[...]

145. CIKKELY

Amennyiben a jelen alkotmánynak a most tárgyalt főrésze eltérően nem rendelkezik, a tagállamokra, illetőleg államhatalmi szerveik jogállására, az országgyűlés feloszlatására, a törvényhozásnak és a közigazgatásnak a tagállamokban meghatározott rendjére, a tartományi városokra, a tagállami szervek törvényhozási és közigazgatási aktusainak a Szövetségi Bíróság általi felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezések Bécs városára és megfelelően alkalmazandók.

146. CIKKELY

Az alkotmány jelen főrésze rendelkezéseinek keretei között Bécs város jogviszonyait a város joga szabályozza, amelyet a város, mint alkotmánytörvényt bocsát ki. Erre vonatkozóan a 112. cikkely megfelelően alkalmazandó.

TIZEDIK FŐRÉS A közigazgatás kivételes jogosítványai

147. CIKKELY

- (1) Ha a közbiztonság, a közrend, a lakosság fontos gazdasági érdeke, vagy a szövetség pénzügyi érdeke, különösen az államháztartás biz-

tonsága a Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozó azonnali intézkedést tesz szükségessé, de az megfelelő időn belül nem tud döntést hozni, a Szövetségi Kormány saját felelőssége mellett ideiglenesen, törvényerővel bíró rendelettel intézkedhet (a Szövetségi Kormány kivételes jogai). [...]

- (2) Az (1) bekezdésben megjelölt rendeletek alkotmányerővel bíró előírásokat nem módosíthatnak.
- (3) A Szövetségi Kormány ezen kivételes jogaival élve a Szövetségi Gyűlés által elutasított törvényjavaslatot csak akkor léptethet hatályba, ha a Szövetségi Elnök a Szövetségi Kulturális Tanácsot és a Szövetségi Gazdasági Tanácsot feloszlatja.
- (4) Minden a Szövetségi Kormány kivételes felhatalmazása alapján kibocsátott rendeletnél világosan meg kell jelölni, hogy a Szövetségi Kormány kivételes rendelete.
- (5) A Szövetségi Kormány minden kivételes rendeletét köteles haladéktalanul közölni a Szövetségi Gyűléssel. A Szövetségi Kormány köteles a rendeletet haladéktalanul hatályon kívül helyezni, ha a Szövetségi Gyűlés tagjai legalább felének jelenlétében, a leadott szavazatok kétharmadával a hatályon kívül helyezést kívánja. Ebben az esetben később azonos tartalmú rendeletet nem szabad kibocsátani. Amennyiben a rendeletet az itt említett előírások alapján hatályon kívül helyezik, a hatályon kívül helyezés napjával az általa megszüntetett törvényi rendelkezések újra hatályba lépnek.
- (6) Minden az (1) bekezdés alapján kibocsátott rendeletet legkésőbb három év elteltével hatályon kívül kell helyezni. Ezt követően azonban, ha a törvényi előfeltételek ismét előállnak, a rendelet újból kibocsátható.
- (7) [...]

148. CIKKELY

- (1) Ha az államot vagy annak egy részét közvetlen veszély fenyegeti, amely a 147. cikkely (1) bekezdésében meghatározott haladéktalan intézkedést tesz szükségessé, de a Szövetségi Gyűlés azonnali döntése nem megvalósítható, s a Szövetségi Kormány részére biztosított kivételes jogosítványok nem elegendőek, a Szövetségi Elnök, a Szövetségi Kormány javaslatára, saját és a kormány felelőssége mellett ideiglenesen, törvényerővel bíró rendeletet bocsáthat ki (a Szövetségi Elnök kivételes jogai). A Szövetségi Elnök ilyen kivételes rendelete-

ihhez a Szövetségi Kormány ellenjegyzése szükséges. A 147. cikkely (3) bekezdést értelemszerűen alkalmazni kell.

- (2) Az (1) bekezdésben megjelölt rendeletek alkotmányi előírásoktól is eltérhetnek, de az alkotmányt átfogóan nem módosíthatják. A rendeletek nem érinthetik az államformát, a Szövetségi Bíróság szervezetét, illetőleg a törvények és rendeletek vizsgálatára vonatkozó jogosultságát, valamint bírói ítéleteket nem módosíthatnak.
- (3) Minden, a Szövetségi Elnök kivételes felhatalmazása alapján kibocsátott rendeletnél világosan meg kell jelölni, hogy a Szövetségi Elnök kivételes rendelete.
- (4) A 147. cikkely (5) és (6) bekezdésének rendelkezései a Szövetségi Elnök kivételes jogai alapján kibocsátott rendeletekre is érvényesek.
- (5) A Szövetségi Elnök, a Szövetségi Kormány javaslatára és ellenjegyzésével, a saját és a kormány felelőssége mellett elrendelheti a szövetségi törvényhozás előkészítő szerveinek, a tagállamok országgyűléseinek, a községi képviselőtestületeknek, valamint egyéb önkormányzati képviseleteknek az újjáalakítását, illetőleg ezen szervek megbízatásának meghosszabbítását, ha annak veszélye áll fenn, hogy az említett szervek újjáalakítása a gazdasági életet fenyegető zavarokat idézne elő. A kivételes helyzet fennmaradása esetén az intézkedés megismétlése is lehetséges. Ezen intézkedésekkel azonban az említett szervek megbízatási idejét legfeljebb a felével lehet meghosszabbítani.
- (6) Ha a Szövetségi Gyűlés a Szövetségi Kormány valamely előterjesztéséről a kormány által meghatározott határidőn belül nem hoz döntést [62. cikkely (2) bekezdés], a Szövetségi Elnök a Szövetségi Kormány javaslatára, a saját és a kormány felelőssége mellett az előterjesztésnek megfelelő tartalmú rendeletet bocsáthat ki. Ezen rendelethez a Szövetségi Kormány ellenjegyzése szükséges. A 147. cikkely (5) és (6) bekezdései erre az estre nem vonatkoznak.
- (7) Amennyiben egy tagállamban az államháztartás fenntartásának előfeltételei nem állnak fenn, s ez ellen az érintett tagállam országgyűlése nem hoz megfelelő intézkedéseket, a Szövetségi Elnök, a Szövetségi Kormány javaslatára és ellenjegyzésével a tagállam államháztartása egyensúlyának helyreállítása végett kivételes rendeletet bocsáthat ki. [...] Az érintett tagállam országgyűlése ezen rendeleteket egy éven belül csak a Szövetségi Kormány egyetértésével

helyezheti hatályon kívül. A Szövetségi Kormány ezen rendeletek betartásának ellenőrzésre különmegbízottat állíthat.

TIZENEGYEDIK FŐRÉS A Számvevőszék

[...]

TIZENKETTEDIK FŐRÉS A Szövetségi Bíróság

163. CIKKELY

A törvények alkotmányosságának és a közigazgatás törvényességének biztosítása érdekében Szövetségi Bíróságot kell felállítani.

164. CIKKELY

(1) A Szövetségi Bíróság dönt a közigazgatási hatóságok határozatainak (döntések és intézkedések) jogszerűségéről. [...]

[...]

168. CIKKELY

A 180. cikkelyben megjelölt szövetségi törvény figyelembevételével a Szövetségi Bíróság az alábbi hatásköri vitákban dönt:

- a) bíróságok és közigazgatási hatóságok közötti hatásköri viták
- b) a bíróságok közötti hatásköri viták, amennyiben annak eldöntésére törvény rendes bíróságot nem hatalmaz fel, s különösen ide tartoznak magának a Szövetségi Bíróságnak más bíróságokkal felmerült hatásköri vitái
- c) a tagállamok közötti, valamint egy tagállam és a szövetség között felmerült hatásköri viták

169. CIKKELY

(1) A Szövetségi Bíróság dönt a szövetségi és a tagállami hatóságok által kibocsátott rendeletek törvényességéről, mégpedig:

- a) a Szövetségi Kormány indítványára, ha a szóban forgó rendeletet egy tagállami hatóság bocsátotta ki, s valamely tagállam kormányának javaslatára, ha a szóban forgó rendeletet a Szövetségi Kormány bocsátotta ki
 - b) bíróság javaslatára, ha a bíróságnak az érintett rendelet alapján kellene határozatot hoznia.
 - c) hivatalból, ha a Szövetségi Bíróságnak az érintett rendelet alapján kellene határozatot hoznia.
- (2) A javaslattevő kérheti, hogy a rendeletet teljes egészében, vagy ha a rendeletnek csak meghatározott része törvénsértő, ezen részét hatályon kívül helyezzék. Ha a bíróságnak olyan aggálya merül fel, hogy egy már hatályban nem lévő rendelet vagy annak egyes rendelkezési voltak törvény sértőek, annak megállapítását is kérheti, hogy a rendelet, vagy annak egyes rendelkezései törvény sértőek voltak. A Szövetségi Bíróság ennek kimondására akkor is felhívható, ha egy rendeletet, vagy egy rendelet meghatározott részeinek törvénsértő voltát hivatalból vizsgálta.
- (3) Ha a Szövetségi Bíróság egy rendeletet, vagy egy rendelet meghatározott részeit törvénsértővé nyilvánítja, ezt, amennyiben a rendeletet szövetségi hatóság bocsátotta ki, az illetékes szövetségi miniszter a Szövetségi Közlönyben, amennyiben a rendeletet tagállami hatóság bocsátotta ki, az illetékes tartományfőnök a tagállam hivatalos lapjában haladéktalanul közzé teszi.
- (4) A törvénsértő rendelet, vagy annak törvénsértővé nyilvánított része, amennyiben a Szövetségi Bíróság eltérő határidőt nem állapít meg, határozatának kihirdetésével lép hatályon kívül, ha eltérő határidőt állapít meg, annak elteltével; ez a határidő azonban a három hónapot nem haladhatja meg.
- (5) Amennyiben a rendelet törvénsértő volta bíróság indítványára lett megállapítva, vagy a Szövetségi Bíróság ezt hivatalból tette meg, a hatályon kívül helyezett rendelet, vagy annak hatályon kívül helyezett részei a jövőben nem alkalmazhatók.

VÜG 51.§ [a 169. cikkelyhez] Az 1934-es alkotmány 169. cikkelyének rendelkezései nem alkalmazhatóak azon rendeletekre, amelyeket 1934 július 1-e előtt közvetlenül, vagy közvetetten olyan törvények (alkotmánytörvények) alapján bocsátottak ki, amelyek a végrehajtó hatalom szerveit törvényerővel bíró rendeletek kibocsátására hatalmazták fel.

170. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Bíróság határoz a szövetségi és a tagállami törvények alkotmányosságáról, mégpedig:
 - a) a Szövetségi Kormány javaslatára, ha a szóban forgó törvény egy tagállami törvény, s valamely tagállami kormány javaslatára, ha szövetségi törvényről van szó
 - b) a Legfelsőbb Bíróság javaslatára, ha annak ezen törvény alapján kellene határozatot hoznia.
 - c) hivatalból, ha a Szövetségi Bíróságnak kellene annak alapján határozatot hoznia
- (2) A javaslattevő kérheti, hogy a törvényt teljes egészében, vagy ha a törvénynek csak meghatározott része alkotmányosértő, ezen részét hatályon kívül helyezzék.
- (3) Ha a Szövetségi Bíróság egy törvényt, vagy egy törvény meghatározott részeit alkotmányosértővé nyilvánítja, ezt, amennyiben szövetségi törvényről van szó, a Szövetségi Kancellár a Szövetségi Közlönyben, amennyiben tagállami törvényről van szó, az illetékes tartományfőnök a tagállam hivatalos lapjában haladéktalanul közzé teszi.
- (4) Az alkotmányosértő törvény, vagy annak alkotmányosértővé nyilvánított része, amennyiben a Szövetségi Bíróság eltérő határidőt nem állapít meg, határozatának kihirdetésével lép hatályon kívül, ha eltérő határidőt állapít meg, annak elteltével; ez a határidő azonban a hat hónapot nem haladhatja meg.
- (5) Amennyiben a törvény alkotmányosértő volta a Legfelsőbb Bíróság indítványára lett megállapítva, vagy a Szövetségi Bíróság ezt hivatalból tette meg, a hatályon kívül helyezett törvény, vagy annak hatályon kívül helyezett részei a jövőben nem alkalmazhatók.
- (6) Ha a Szövetségi Bíróság határozata egy törvényt, vagy annak egy részét, mint alkotmányosértő rendelkezést hatályon kívül helyezi, amennyiben a határozat másként nem rendelkezik, a hatályon kívül helyezés napjával azon törvényi rendelkezések ismét hatályba lépnek, amelyeket a Szövetségi Bíróság által alkotmányellenessé nyilvánított törvény hatályon kívül helyezett. A törvény hatályon kívül helyezéséről szóló hirdetményben azt is közzé kell tenni, hogy milyen törvényi rendelkezések lépnek ismét hatályba.

VÜG 53.§ [a 170. cikkelyhez] Az 1934-es alkotmány 170. cikkelyének rendelkezései az 1934. július 1-je előtt kihirdetett törvényekre nem alkalmazhatók.

171. CIKKELY

A Szövetségi Bíróság a Szövetségi Kormány, vagy valamely tagállam kormányának indítványára megállapítja, hogy a törvényhozás és a végrehajtás egyes aktusai a szövetség, vagy a tagállamok hatáskörébe tartoznak.

172. CIKKELY

A Szövetségi Bíróság a törvények előírásai szerint határoz:

- a) a szövetségi törvényhozás előkészítő szervei, a tagállamok országgyűlései, a községek képviselőtestületei és más önkormányzati képviseletek tagjainak kijelölésével (meghívásával, delegálásával) kapcsolatos panaszokban
- b) azon szervek felállításának (választásának) hatálytalanításáról, amelyeket szövetségi vagy tagállami törvények előírásai alapján az említett szervek állítottak fel;
- c) a népszavazás eredményének hatálytalanításáról;
- d) az említett szervekben a tagság elvesztésének kimondását támadó indítványokról és azon közigazgatási határozatokról, amelyek ilyen rendelkezést tartalmaznak

173. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Bíróság dönt a (2) bekezdésben megjelölt szerveknek hivatali tevékenységük során elkövetett jogsértő cselekményekért érvényesített alkotmányos felelősségről:
- (2) Vád az alábbiak szerint emelhető:
 - a) a Szövetségi Kormány, valamint a vele azonos felelősséget viselő szervek tagjai ellen törvénysértés miatt, a Szövetségi Gyűlés által;
 - b) a tagállami kormányok tagjai (Bécs polgármestere és alpolgármesterei) és a jelen alkotmány, vagy valamely tagállami alkotmány szerint velük azonos felelősséget viselő szervek tagjai ellen, törvénysértés esetén, az érintett tagállam országgyűlése (Bécs városi tanácsa) által
- (3) A Szövetségi Bíróság elmarasztaló ítélete kimondhatja a hivatal elvesztését, különösen súlyos esetekben a politikai jogok időleges elvesztését is. A jogsértés csekély volta esetén a Szövetségi Bíróság döntését a jogsértés tényének megállapítására is korlátozhatja.

- (4) A Szövetségi Elnök a 78. cikkely (2) bekezdés d. pontja szerint öt megillető jogot csak a vádemelésről határozó testület javaslatára és a vád alá helyezett személy egyetértésével gyakorolhatja.

174. CIKKELY

A 173. cikkelyben megjelölt vádat bűncselekmények elkövetése miatt is lehet emelni, amennyiben azt a vád alá helyezett személy hivatali tevékenységével összefüggésben követte el. Ebben az esetben az eljárás lefolytatására a Szövetségi Bíróságnak kizárólagos hatásköre van, a rendes büntetőbíróságokat megillető vizsgálati jogokat is ő gyakorolja. A Szövetségi Bíróság ezekben az esetekben a 173. cikkely (3) bekezdésében megállapítottakon túl büntetőjogi szankciókat is alkalmazhat.

175. CIKKELY

A Szövetségi Bíróság határoz a szövetségi törvények egyes rendelkezéseinek a nemzetközi jogot sértő voltáról.

176. CIKKELY

- (1) [...]
- (2) A 168–174. cikkelyek alapján hozott határozatok végrehajtásáról a Szövetségi Elnök gondoskodik. [...]

177. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Bíróság elnökből, alelnökből és szükséges számú más tagból (tanácselnökök és tanácsosok) áll.
- (2) A Szövetségi Bíróság tagjait – a Szövetségi Kormány javaslatára – a Szövetségi Elnök nevezi ki.
- (3) A Szövetségi Bíróság tagjává olyan személy nevezhető ki, aki jog- és államtudományi végzettséggel rendelkezik, s legalább tíz évig viselt olyan hivatalt, amelynek betöltése ezen végzettséghez van kötve. A tagok legalább harmadának a bírói hivatal viseléséhez elvárt képesítéssel kell bírnia, s legalább egynegyedét a tagállami szolgálatban, lehetőleg a tagállamok közigazgatási szolgálatában álló személyekből kell kinevezni.
- (4) A Szövetségi Bíróság bírái nem lehetnek a Szövetségi Kormánynak, a tagállamok kormányainak, a szövetségi törvényhozás előkészítő szerveinek, valamely országgyűlésnek, vagy községi képviselőtestületnek tagjai.

- (5) A 179. cikkely (2) bekezdés értelmében kinevezett tagok (póttagok) kivételével a Szövetségi Bíróság tagjai hivatásos bírónak minősülnek. A 101. cikkely és a 102. cikkely (4) bekezdés rendelkezései rájuk is alkalmazandók. Azon életkori határt, amelynek elérésével a Szövetségi Bíróság tagjait nyugállományba kell helyezni, szövetségi törvény állapítja meg.

178. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Bíróság határozatait tanácsokban hozza. Azon eseteket, amikor teljes ülésben hozza döntését, a 180. cikkelyben megjelölt szövetségi törvény határozza meg.
- (2) Minden tanácsban, amely valamely tagállam közigazgatásával szemben benyújtott keresetben, vagy valamely tagállam, vagy község ellen emelt panaszban jár el, kell egy olyan tagnak lenni, aki korábban az érintett tagállamban viselt hivatalt.

179. CIKKELY

- (1) A Szövetségi Bíróság hatásköreinek megosztásánál ki kell jelölni egy tanácsot, amely a 168–175. cikkelyben meghatározott ügyekben jár el. (Alkotmányügyi Tanács)
- (2) Az Alkotmányügyi Tanácsot további négy taggal kell kiegészíteni. Ezen tagokat és a helyettesítésüket ellátó póttagokat, hármas javaslat alapján, a Szövetségi Elnök nevezi ki. A hármas javaslatot két tagra és póttagra vonatkozóan az Államtanács, s szintén két tagra és póttagra vonatkozóan pedig a Tagállamok Tanácsa teszi meg. A Szövetségi Kormány javaslata és ellenjegyzése nem szükséges. A 177. cikkely (3) bekezdés első mondata, ugyanígy a (4) bekezdés és az (5) bekezdés második mondata ezen tagokra és póttagokra is alkalmazandó. [...]
- (3) A Szövetségi Bíróság olyan határozataihoz, amellyel egy törvényt, vagy annak egy részét alkotmányellenesség címén hatályon kívül helyezi, kétharmados szavazattöbbség szükséges.

180. CIKKELY

A Szövetségi Bíróság szervezetét és eljárását szabályozó további rendelkezéseket szövetségi törvény szabályozza.

TIZENHARMADIK FŐRÉS Záró rendelkezések

181. CIKKELY

Jelen alkotmány mellett, mint alkotmányerejű törvény marad hatályban:
– az 1919. szeptember 10-i saint-germain-i békeszerződés III. részének V. fejezete (*StGBI* Nr. 303, 1920),
– az 1931. évi, az államháztartásról szóló alkotmányerejű törvény (*BGBI* Nr. 61, 1931).

182. CIKKELY

- (1) A jelen alkotmány által megalkotott új rendre történő átmenetet egy külön alkotmányerejű törvény szabályozza. (A hivatásrendi alkotmányra történő átmenetről szóló alkotmányerejű törvény)
- (2) Jelen alkotmány hatálybalépésének időpontját a hivatásrendi alkotmányra történő átmenetről szóló alkotmányerejű törvény határozza meg.

VÜG 56.§

- (1) *Ezen alkotmányerejű törvény 1934. július 1-jén lép hatályba.*
- (2) *Amennyiben jelen alkotmányerejű törvény másként nem rendelkezik, az 1934-es alkotmány rendelkezései ezzel egyidejűleg lépnek hatályba. [...]*
- (3) *Az alkotmányozás területén foganatosított kivételes intézkedésekről szóló 1934. április 30-i alkotmányerejű törvény III. cikkely (2) bekezdésének rendelkezései (BGBI Nr. 255) ezen alkotmányerejű törvény 21.§ (2) és (3) bekezdései szerint a hivatásrendi alkotmányra való áttérés szerint felállított Szövetségi Kulturális Tanács és Szövetségi Gazdasági Tanács megbízási idejének lejártáig marad hatályban.*
- (4) *Azon a szövetség által 1934. április 30-a előtt kihirdetett alkotmányerejű törvények, vagy, más alkotmányi rendelkezések, amelyeket az 1934-es alkotmány, illetőleg jelen alkotmánytörvény nem helyezett hatályon kívül, amennyiben az 1934-es alkotmány 181. cikkelye nem minősítette őket alkotmányerejű törvényekké, mint egyszerű szövetségi törvények maradnak hatályban.*
- (5) *Jelen alkotmányerejű törvény és az 1934-es alkotmány végrehajtása a Szövetségi Kormány feladata.*

HIVATKOZOTT IRODALOM

ADAMOVICH (1923a):

LUDWIG ADAMOVICH: *Österreichisches Verfassungsrecht*. Wien–Leipzig: Hölder-Pichler-Tempsky AG. 1923.

ADAMOVICH (1923b):

LUDWIG ADAMOVICH: Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich. *Zeitschrift für Verwaltung* 56. Jahrgang (1923) 33–62.

ADAMOVICH (1926):

LUDWIG ADAMOVICH: *Die Reform der österreichischen Bundesverfassung*. Wien: Julius Springer Verlag, 1926.

ADAMOVICH (1927):

LUDWIG ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*. Wien: Österr Staatsdruckerei, 1927.

ADAMOVICH (1929):

LUDWIG ADAMOVICH: *Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*. Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1929.

ADAMOVICH (1932):

LUDWIG ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*. [Dritte, neubearbeitete Auflage] Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1932.

ADAMOVICH (1935):

LUDWIG ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*. [Dritte, neubearbeitete Auflage] Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1935.

ADAMOVICH (1947):

LUDWIG ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts*. [Vierte, neubearbeitete Auflage] Wien: Springer Verlag, 1947.

ADAMOVICH–FUNK:

LUDWIG K. ADAMOVICH – BERND-CHRISTIAN FUNK: *Österreichisches Verfassungsrecht*. [Zweite Auflage] Wien–New York: Springer Verlag, 1984.

ADLER:

FRANZ ADLER: Das tschechoslowakische Verfassungsrecht in den Jahren 1922 bis 1928. *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* (Band 17.) 1929, 239–294.

ANGYAL:

ANGYAL PÁL: Felségsértés. Királysértés. Hűtlenség. Lázadás. Hatóságok büntetőjogi védelme. Budapest: Atheneum, 1930.

ANSCHÜTZ (1903):

GERHARD ANSCHÜTZ: Grundzüge des Deutschen Staatsrechts. In *Kohlerschen Enzyklopädie der Rechtswissenschaften*. 2. rész. Leipzig, 1903, 461–572.

ANSCHÜTZ (1919):

GERHARD ANSCHÜTZ: Die kommende Reichsverfassung. In *Deutschen Juristen-Zeitung* (24. Jahrgang) 1919, 113–126.

ANSCHÜTZ (1925):

GERHARD ANSCHÜTZ: Besprechungen: Nawiascky: Bayerisches Verfassungsrecht. *Verwaltungsarchiv* (30. Band) Berlin, 1925, 342–349.

ANSCHÜTZ (1930a):

GERHARD ANSCHÜTZ: Die Reichsaufsicht. In *Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Band I. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930, 363–377.

ANSCHÜTZ (1930b):

GERHARD ANSCHÜTZ: Die Reichsexekution. In *Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Band I. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930. 377–380.

ANSCHÜTZ (1933):

GERHARD ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*. (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis; 14. Auflage) Berlin, 1933.

„Anschluß” 1938:

„Anschluß” 1938. (*Eine Dokumentation.*) Herausgeber: Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes. Wien: Österreichischer Bundesverlag, 1988

ARNDT (1905):

ADOLF ARNDT: Das Reichsgericht und die Begriffe „Gesetz”- und Verwaltungsvorschriften. *Verwaltungsarchiv* (13. kötet) Berlin, 1905, 207–221.

ARNDT (1912):

ADOLF ARNDT: Staatsrecht und Verwaltungsrecht. In BIRKMEYER (Hrsg.): *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft*. (2. Auflage) Berlin, 1912, 741–926.

ARNDT (1913):

ADOLF ARNDT: *Verfassung des Deutschen Reichs*. (5. Auflage) Berlin, 1913.

BANSLEBEN:

MANFRED BANSLEBEN: *Das österreichische Reparationsproblem auf der pariser Friedenskonferenz*. Wien–Köln–Graz: Böhlau Verlag, 1988.

BATL–KOCHER:

HERMANN BATL – GERNOT KOCHER: *Österreichische Rechtsgeschichte*. (10. Auflage) Leykam, 2004.

BERCHTOLD:

KLAUS BERCHTOLD: *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*. Band 1: 1918–1933. Wien–New York: Springer Verlag, 1998.

BILFINGER:

CARL BILFINGER: Reichsexekution. *Deutsche Juristen-Zeitung* (38. Jahrgang) 1933, 145–150.

BORNHAK:

CONRAD BORNHAK: *Preußisches Staatsrecht*. (2. Auflage) I–II. Breslau, 1911.

BÖLÖNY:

BÖLÖNY József: *Magyar közbiz I–II*. Budapest, 1942/1943.

BRAUNEDER (1994a):

WILHELM BRAUNEDER: Die Gründung der Republik Deutschösterreich. In WILHELM BRAUNEDER *Studien I. Entwicklung des Öffentlichen Rechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 1994, 153–168.

BRAUNEDER (1994b):

WILHELM BRAUNEDER: Karl Renners "Entwurf einer provisorischen Verfassung". In WILHELM BRAUNEDER: *Studien I. Entwicklung des Öffentlichen Rechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 1994, 169–204.

BRAUNEDER (1995):

WILHELM BRAUNEDER: Verfassungsentwicklung 1848–1918. In *75. Jahre Bundesverfassung. (Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz.)* Wien, 1995, 19–52.

BRAUNEDER (2001a):

WILHELM BRAUNEDER: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. (8. durchgesehene Auflage) Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2001.

BRAUNEDER (2001b):

WILHELM BRAUNEDER: Die Wahl des Staatsoberhauptes in Republiken anhand insbesondere der deutschen und österreichischen Entwicklung. In *Wahlen und Wahlrecht. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 10.3. – 12.3.1997*. Mit Tab., Abb. (Beihefte zu 'Der Staat'; Bh Staat 14) Berlin: Duncker & Humblot GmbH, 2001

CALKER :FRITZ VON CALKER: *Grundzüge des Deutschen Staatsrechts*. München, 1928.

CYBICHOWSKI:

SEGMUND CYBICHOWSKI: Die Entwicklung des polnischen Staatsrechts in den Jahren 1921–1934. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* Band 22. (1935), 527–576.

DRIMMEL:

HEINRICH DRIMMEL: Österreich von 1945 bis 1968. In *1918–1968 Österreich – 50 Jahre*. Wien: Verlag Ferdinand Hirt, 1968, 113–117.

DEZSŐ (1995):

DEZSŐ MÁRTA: Az alkotmány népszavazással történő elfogadása. In *Az alkotmányozás jogi kérdései*. (szerk.: TAKÁCS IMRE) Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 1995, 231–235.

DEZSŐ (2003):

DEZSŐ MÁRTA: A referendum funkciója Európa államaiban. In *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. (szerk.: BRAGYÓVA ANDRÁS) Miskolc: Bíbor Kiadó, 2003, 135–160.

DEZSŐ (2007a):

DEZSŐ MÁRTA: Népszavazás és népi kezdeményezés. In *Alkotmánytan I.* (szerk: KUKORELLI ISTVÁN; 2. átdolgozott kiadás) Budapest: Osiris Kiadó, 2007, 175–200.

DEZSŐ (2007b):

DEZSŐ MÁRTA: A választási rendszer. In *Alkotmánytan I.* (szerk: KUKORELLI ISTVÁN; 2. átdolgozott kiadás) Budapest: Osiris Kiadó, 2007, 201–239.

EHRNHÖFER:

FELIX EHRNHÖFER: Die Entwicklung der Instrumente der parlamentarischen Kontrolle seit 1920. In *75. Jahre Bundesverfassung. (Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz.)* Wien, 1995, 405–433.

EÖTTEVÉNYI:

EÖTTEVÉNYI NAGY OLIVÉR: *Osztárak közjog*. Hornyánszky Viktor kiadása. Budapest, 1913.

ERMACORA (1968):

FELIX ERMACORA: Die österreichische Bundesverfassung In *1918–1968 Österreich – 50 Jahre*. Wien: Verlag Ferdinand Hirt, 1968, 29–57.

ERMACORA (1976):

FELIX ERMACORA: 100 Jahre Justizverwaltung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts In *Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. (Festschrift zum 100jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes.)* Wien–New York: Springer Verlag, 1976, 331–349.

ERMACORA (1980):

FELIX ERMACORA: Die Grundrechte in der Verfassungsfrage 1919/1920. In *Die österreichische Verfassung von 1918 bis 1938*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1980. 53–61.

ERMACORA (1981):

FELIX ERMACORA: Adolf Merkl und die Verfassungsreform 1929. In *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. (Festschrift für Ernst C Hellbling zum 80. Geburtstag.)* Berlin: Duncker & Humblot, 1981, 151–158.

ERMACORA (1982):

FELIX ERMACORA: Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen. Wien: Universitäts-Verlagsbuchhandlung Gmbh., 1982.

FALUHELYI:

A Nemzetek Szövetsége célja és szervezete. (kiadja: A Nemzetek Szövetségének Információs Osztálya, Genf). A magyar kiadást bevezetéssel és jegyzetekkel ellátta: Faluhelyi Ferenc (1931).

FENSKE:

HANS FENSKE: Nichtamtliche Verfassungsentwürfe 1918/1919. *Archiv des öffentlichen Rechts* 121. Band (1996), 24–58.

FINGER:

AUGUST FINGER: *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*. Stuttgart, 1923.

FISCHER:

FRIEDRICH KARL FISCHER: *Mehrheitssystem und Mehrheitsfeststellung bei der Wahl des deutschen Reichspräsidenten*. Meuselwitz (Thür.), 1930. (Inaugural-Dissertation)

FLEINER:

FRITZ FLEINER: *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*. (3. Auflage) Tübingen, 1913.

FORSTHOFF:

ERNST FORSTHOFF: *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*. (2. Auflage) Stuttgart, 1961.

FROEHLICH (1919/1920):

GEORG FROEHLICH: Die Wirkungen des Staatsvertrags von St. Germain auf unsere Verfassung *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band I. (1919/1920), 403–432.

FROEHLICH (1921):

GEORG FROEHLICH: Der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung. *Zeitschrift für Verwaltung* 54. Jahrgang (1921/1. Heft), 131–135.

FROEHLICH (1937)

GEORG FROEHLICH: *Die „Verfassung 1934“ des Bundesstaates Österreich*. Baden bei Wien–Leipzig–Brünn–Prag: Verlag Rudolf M. Rohrer, 1937.

FÜRÉSZ:

FÜRÉSZ Klára: A bíróságok. In *Alkotmánytan I.* (szerk: KUKORELLI ISTVÁN; 2. átdolgozott kiadás) Budapest: Osiris Kiadó, 2007, 521–582.

GEBHARD:

LUDWIG GEBHARD: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*. München–Berlin–Leipzig, 1932.

GERBER:

CARL FRIEDRICH VON GERBER: *Grundzüge des Deutschen Staatsrechts*. (3. Auflage) Leipzig, 1880.

GLEISPACH (1919):

WENZESLAUS GLEISPACH: *Das deutschösterreichische Strafverfahren*. Wien–Leipzig: Tempsky-Freytag, 1919.

GLEISPACH (1924):

WENZESLAUS GLEISPACH: *Das österreichische Strafverfahren*. (2. Auflage) Wien: Holder-Pichler-Tempsky, 1924.

GMELIN:

HANS GMELIN: *Einführung in das Reichsverfassungsrecht*. Leipzig, 1929.

GOLDINGER:

WALTER GOLDINGER: Die Gründung der Republik. In *1918–1968 Österreich – 50 Jahre*. Wien: Verlag Ferdinand Hirt, 1968, 21–27.

GÖZ:

KARL GÖZ: *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg*. Tübingen, 1908.

GRAU (1932):

RICHARD GRAU: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten. In *Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Band II. Tübingen: Mohr Siebeck, 1932, 274–295.

GRAU (1922):

RICHARD GRAU: *Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Artikel 48. der Reichsverfassung*. Berlin, 1922.

HASIBA:

VON GERNOT D. HASIBA: Das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz (KWEG) 1917 (Seine Entstehung und seine Anwendung vor 1933) In *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. (Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag)* Berlin: Duncker & Humblot, 1981.

HATSCHEK:

JULIUS HATSCHEK: *Das Preussische Verfassungsrecht*. Berlin: Verlag von Georg Stilke, 1924.

HECKEL:

JOHANNES HECKEL: Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand. *Archiv des öffentlichen Rechts* (Neue Folge 22. Band), Tübingen, 1932, 257–338.

HELLBLING:

ERNST C. HELLBLING: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. (Zweite Auflage) Wien–New York: Springer Verlag, 1974.

HENSEL:

ALBERT HENSEL: Die Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände vom 26. Juli 1930. *Deutsche Juristen-Zeitung* (35. Jahrgang), 1930, 1053–1061.

HIPPEL:

ERNST VON HIPPEL: Der Umfang der Reichsgnadenrecht. *Archiv des öffentlichen Rechts* (Neue Folge 15. Band), Tübingen, 1928, 342–359.

HOKE:

RUDOLF HOKE: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. (2., verbesserte Auflage) Wien–Köln–Weimar: Böhlau Verlag, 1996.

HUBER (1937/1939):

ERNST RUDOLF HUBER: *Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches*. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt, 1937/1939.

HUBER (1957/1990):

ERNST RUDOLF HUBER: *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. 1–8. kötet. Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz, 1957/1990.

JEDLICKA

LUDWIG JEDLICKA: Österreich von 1933 bis 1938 – Innen- und außenpolitische Probleme. In *1918–1968 Österreich – 50 Jahre*. Wien: Verlag Ferdinand Hirt, 1968, 93–102.

JELLINEK

WALTER JELLINEK: *Verfassung und Verwaltung des Reiches und Länder*. Leipzig–Berlin, 1927.

HUGELMANN (1925):

KARL GOTTFRIED HUGELMANN: Das österreichische Reichsgericht. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band IV. (1925), 460–538.

HUGELMANN (1927):

KARL GOTTFRIED HUGELMANN: Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band VI. (1927), 259–303.

HUGELMANN (1930):

KARL GOTTFRIED HUGELMANN: Die Tätigkeit des Bundesrates während der zweiten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band IX. (1930) 430–455.

HUGELMANN (1996):

KARL GOTTFRIED HUGELMANN: Bemerkungen des Herrn Universitätsprofessors Dr. Karl Gottfried Hugelmann zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. In WILHELM BRAUNEDER: *Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850–1938.)* Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1996, 341–348.

HÜBNER:

RUDOLF HÜBNER: Die nationale Einheitsbestrebungen von 1848–1863. In *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. (1. Band). Tübingen: Mohr Siebeck, 1930.

IJJAS (1986a):

IJJAS JÓZSEF: *Német-Ausztria provizórikus alkotmányrendszere*. [kandidátusi értekezés, 1986] (Országgyűlési Könyvtár Budapest, központi raktár, raktári jelzet: 497.631)

IJJAS (1986b):

IJJAS JÓZSEF: Német-Ausztria megalapítása. In *Jogtörténeti tanulmányok VI*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1986, 165–179.

KAHN:

JULIUS KAHN: Die Abgrenzung des Gesetzgebungs- und Verwaltungsrechts nach deutschem Reichsstaatsrechte. *Verwaltungsarchiv* (21. kötet) Berlin, 1913, 347–349.

KAFKA:

GUSTAV E. KAFKA: Österreich, die Besatzung und die Grundlagen der Völkerrechtsgemeinschaft. *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Neue Folge) Band VI. (1955), 348–377.

KAISENBERG (1927):

GEORG KAISENBERG: Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band VI. (1927), 169–191.

KAISENBERG (1932):

GEORG KAISENBERG: *Die Wahl des Reichspräsidenten*. Berlin, 1932.

KAJTÁR (1992):

KAJTÁR ISTVÁN: Az osztrák tartományok Európa küszöbén. In HRUBI LÁSZLÓ (szerk.) *Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1992. szeptember 30. – október 2-i harkányi konferencián*. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1992, 166–168.

KAJTÁR (1993):

KAJTÁR ISTVÁN: Újabb tendenciák az osztrák tartományok fejlődésében. *Comitatus önkormányzati szemle* 3/1 (1993), 63–67.

KATZENSEIT:

DIETRICH KATZENSTEIN: *Die Föderale Struktur der Republik Österreich*. Herausgeben vom Sekretariat des Bundesrates, 1957.

KAUFMANN:

ERICH KAUFMANN: Die reichseigene Steuerverwaltung – ihre politische Bedeutung und ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen. *Recht und Wirtschaft* (8. Jahrgang) 1919, 211–218.

KELSEN (1919):

HANS KELSEN: *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich. Mit einer historischen Übersicht und kritischen Erläuterungen herausgegeben*. II. Band Wien–Leipzig: Franz Deuticke, 1919.

KELSEN (1919/1920a):

HANS KELSEN: Die Organisation der vollziehenden Gewalt Deutschösterreichs nach der Gesetzgebung der konstituierenden Nationalversammlung. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band I. (1919/20), 48–60.

KELSEN (1919/1920b):

HANS KELSEN: Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band I. (1919/20), 98–122.

KELSEN (1920):

HANS KELSEN: Die Verfassung Deutschösterreichs. *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* Band IX. (1920), 245–290.

KELSEN (1921):

HANS KELSEN: Demokratisierung der Verwaltung. *Zeitschrift für Verwaltung* 54. Jahrgang (1921. 1.Heft), 5–15.

KELSEN (1922a):

HANS KELSEN: *Die Bundesverfassung vom. 1. Oktober 1920*. Wien–Leipzig: Franz Deuticke, 1922.

KELSEN (1922b):

HANS KELSEN: Die Verfassung Oesterreichs. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* Band XI. (1922), 232–274.

KELSEN (1923/1924):

HANS KELSEN: Die Verfassung Oesterreichs. *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* Band XII. (1923/1924), 126–139.

KELSEN (1927a):

HANS KELSEN: Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band VI. (1927), 329–352.

KELSEN (1927b):

HANS KELSEN: Die Bundesexekution. In *Festschrift für Fritz Fleiner*. Tübingen, 1927, 127–187.

KELSEN (1930):

HANS KELSEN: Die Verfassung Österreichs. *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* Band XVIII. (1930), 130–185.

KELSEN (1970):

HANS KELSEN: *Österreichisches Staatsrecht*. Aalen: Scientia Verlag, 1970.

KELSEN (1993):

HANS KELSEN: *Allgemeine Staatslehre*. Österreichische Staatsdruckerei, 1993. (Nachdruck 1993)

KEREKES:

KEREKES LAJOS: *Von St. Germain bis Genf. (Österreich und seine Nachbarn 1918–1922.)* Wien–Köln–Graz: Verlag Hermann Böhlaus Nachf., 1979

KERN:

EDUARD KERN: Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Rechtspflege. In *Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Band I. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930, 353–362.

KLEIN:

ANTON ADALBERT KLEIN: Die österreichischen Länder während des Zweiten Weltkrieges. In *1918–1968 Österreich – 50 Jahre*. Wien: Verlag Ferdinand Hirt, 1968. 103–112.

KLINGHOFFER:

HANS KLINGHOFFER: Die Moskauer Erklärung über Österreich. *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Neue Folge) Band VI. (1955), 461–489.

KOHL:

ALEXANDER KOHL: Die neue Verfassung der polonischen Republik vom 17. März 1921. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band II. (1921), 419–438.

KOJA:

FRIEDRICH KOJA: Die Vertretung der Länderinteressen im Bund. In *Bundesstaat auf der Waage*. (Herausgegeben: FRIEDRICH KOJA, ERNST C. HELLBLING, THEODOR VEITER, ROBERT WALTER) Salzburg–München und Wien–Frankfurt–Zürich: Universitätsverlag Anton Pustet – Europa Verlag, 1969, 9–31.

KUKORELLI–PAPP–TAKÁCS:

KUKORELLI ISTVÁN – PAPP IMRE – TAKÁCS IMRE: Az Alkotmánybíróság In *Alkotmánytan I.* (szerk: KUKORELLI ISTVÁN; 2. átdolgozott kiadás) Budapest: Osiris Kiadó, 2007, 439–471.

KUNZ:

JOSEF L. KUNZ: Die Entstehungsgeschichte des Völkerbund-Paktes. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band IV. (1924) 223–271.

LABAND (1911):

PAUL LABAND: Der Bundesrat. *Deutsche Juristen-Zeitung* (16. Jahrgang), 1911, 1–9.

LABAND (1911/1914):

PAUL LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. (5. Auflage) 1–4. kötet. Tübingen, 1911/1914.

LAMMERS:

HANS HEINRICH LAMMERS: Die Stellvertretung des Reichspräsidenten. *Staats- und Selbstverwaltung* 6. Jahrgang (1925), 335–337.

LEHNER:

OSKAR LEHNER: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. (3. ergänzte Auflage). Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, 2002.

LOEBENSTEIN:

EDWIN LOEBENSTEIN: Verwaltungsgerichtsbarkeit – Föderalismus. In *Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. (Festschrift zum 100 jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungshofes.)* Wien–New York: Springer Verlag, 1976, 241–292., 331–349.

LOEWENSTEIN:

KARL LOEWENSTEIN: Zur Verfassungsmäßigkeit der Notverordnungen vom Juli und August 1931. *Archiv des öffentlichen Rechts* (Neue Folge 21. Band), Tübingen, 1932, 124–158.

LYMPIUS:

W. VON LYMPIUS: *Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich.* Berlin: Carl Haymanns Verlag, 1925.

MEISSNER:

OTTO MEISSNER: Der Reichspräsident. In *Handbuch der Politik.* (3. Band) Berlin–Leipzig, 1921, 41–44.

MERKL (1919):

ADOLF MERKL: *Die Verfassung der Republik Deutschösterreich.* Wien–Leipzig: Franz Deuticke, 1919.

MERKL (1919/1920):

ADOLF MERKL: Die Organisation der Gesetzgebung in der Deutschösterreichischen Republik. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band I. (1919/20), 1–27.

MERKL (1921):

ADOLF MERKL: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der österreichischen Verwaltung. *Zeitschrift für Verwaltung* 54. Jahrgang (1921/1.Heft), 208–239.

MERKL MERKL (1927):

ADOLF MERKL: Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band VI. (1927), 535–544.

MERKL (1931):

ADOLF MERKL: Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band X. (1931), 161–212.

MERKL (1934):

ADOLF MERKL: Der staatsrechtliche Gehalt der Enzyklika „Quadragesimo anno”. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band XIV.(1934), 208–239.

MERKL (1935):

ADOLF MERKL: *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs.* Wien: Verlag von Julius Springer, 1935.

MERKL (1955):

ADOLF MERKL: Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich – eine Gesichtslegende. *Juristische Blätter* (77. Jahrgang) 1955, 439–440.

MERKL (1996):

ADOLF MERKL: Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Adolf Merkl (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. In WILHELM BRAUNEDER: *Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850–1938)* Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1996, 348–356.

MEYER–ANSCHÜTZ:

GEORG MEYER – GERHARD ANSCHÜTZ: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*. (7. Auflage) Leipzig, 1919.

MEZEY–SZENTE:

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

MÖLLER

HORST MÖLLER: Preußen von 1918 bis 1947: Weimarer Republik, Preußen und der Nationalsozialismus. In *Handbuch der preussische Geschichte*. (Herausgegeben von WOLFGANG NEUGEBAUER) Band III. Berlin–New York: Walter de Gruyter, 2001, 149–316.

NAWIASKY (1919/1920):

HANS NAWIASKY: Der Aufbau der Regierungs- und Vollzugsgewalt Deutschösterreichs nach der Gesetzgebung der provisorischen Nationalversammlung. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band I. (1919/20), 28–47.

NAWIASKY (1925):

HANS NAWIASKY: Die Auslegung des Art. 48. der Reichsverfassung. *Archiv des öffentlichen Rechts* (Neue Folge IX. Band), Tübingen, 1925, 1–55.

Nemzetközi közjog:

NGUYEN QUOC DINH – PATRICK DAILLIER – ALAIN PELLET – KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. Budapest: Osiris Kiadó, 1998.

NESCHWARA:

CHRISTIAN NESCHWARA: Verfassungsentwicklung 1920–1938. In *75. Jahre Bundesverfassung. (Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz.)* Wien, 1995, 109–138.

NEUMANN-ETTENREICH:

ROBERT NEUMANN-ETTENREICH: Der Verwaltungs- und der Verfassungsgerichtshof nach dem Bundesverfassungsgesetze. *Zeitschrift für Verwaltung* 54. Jahrgang (1921/I.Heft) 67–80.

OLECHOWSKI:

THOMAS OLECHOWSKI: *Rechtsgeschichte*. (Materialien und Übersichten; 3., überarbeitete und erweiterte Auflage) Wien: WUV Universitätsverlag, 2003.

OWERDIECK:

REINHARD OWERDIECK: Der Verfassungsbeschluß der Provisorischen Nationalversammlung Deutschösterreichs vom 30. Oktober 1918. In *Die österreichische Verfassung von 1918 bis 1938*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1980, 75–88.

MAYER:

HEINZ MAYER: Plebiszitäre Instrumente in der staatlichen Willensbildung. In *75. Jahre Bundesverfassung. (Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz.)* Wien, 1995, 341–360.

ÖHLINGER:

THEO ÖHLINGER: *Verfassungsrecht*. WUV Universitätsverlag Wien 2003.

Österreichisches Jahrbuch 1930.:

Österreichisches Jahrbuch 1930 (nach amtlichen Quellen herausgegeben vom Bundespressdienst). Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1931.

Österreichisches Jahrbuch 1947.:

Österreichisches Jahrbuch 1947 (nach amtlichen Quellen herausgegeben vom Bundespressdienst). Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1948.

PERELS:

KURT PERELS: Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat. In *Festgabe der Kieler Juristenfakultät zu Hännels Fünfzigjährigen Doktorjubiläum*. Kiel–Leipzig, 1907, 253–281.

PERNTHALER:

PETER PERNTHALER: Die Stellung der Länder in der Bundesverfassung. In *75. Jahre Bundesverfassung. (Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz.)* Wien, 1995, 657–684.

PILOTY:

ROBERT PILOTY: Die neue PREUBISCHE Verfassung. *Archiv des öffentlichen Rechts* Band 40. (1921), 87–93.

POETZSCH-HEFFTER (1925):

FRITZ POETZSCH-HEFFTER: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* (13. Band) 1925, 1–148.

POETZSCH-HEFFTER (1928):

FRITZ POETZSCH-HEFFTER: *Handkommentar der Reichsverfassung 11. August 1919*. Berlin, 1928.

POETZSCH-HEFFTER (1930):

FRITZ POETZSCH-HEFFTER: Zur Handhabung des Art. 48. der Reichsverfassung. *Deutsche Juristen-Zeitung* (35. Jahrgang) 1930, 985–990.

POHL (1930a):

HEINRICH POHL: Wahl, Amtsdauer und persönliche Rechtsstellung des Reichspräsidenten In *Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Band I. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930, 468–482.

POHL (1930b):

HEINRICH POHL: Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten In *Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Band I. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930, 482–502.

POLLAK:

RUDOLF POLLAK: *System des Österreichischen Zivilprozeßrechtes mit Einfluß des Exekutionsrechtes*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1932.

PREUB:

HUGO PREUB: Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* Band X. (1921), 222–279.

PUTSCHK:

WOLFGANG PUTSCHK: *Ständische Verfassung und autoritäre Verfassungspraxis in Österreich 1933–1938 mit Dokumentenanhang*. (Rechtshistorische Reihe 109) Frankfurt am Main: Peter Lang, 1993.

Quadragesimo Anno:

XI. Pius pápa 1931-ben kibocsátott „Quadragesimo Anno” kezdetű enciklikája. [Forrás: *Az Egyház társadalmi tanítása (dokumentumok)*. Budapest: Szent István Társulat, 1993, 57–103.]

RAUCHBERG:

HEINRICH RAUCHBERG: *Bürgerkunde der Tschechoslowakischen Republik*. Reichenberg, 1925.

REICHHOLD:

LUDWIG REICHHOLD: *Kampf um Österreich (Die Vaterländische Front und ihr Widerstand gegen den Anschluß 1933–1938)*. 2. Auflage. Wien: Österreichische Bundesverlag, 1984.

REINCKE:

HEINRICH REINCKE: *Der alte Reichstag und der neue Bundesrat*. Tübingen, 1906.

REITER:

ILSE REITER: *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848–1955*. Wien: WUV-Universitätsverlag, 1997.

Rerum Novarum:

XIII. Leó pápa 1891-ben kibocsátott „Rerum novarum” kezdetű enciklikája. [Forrás: *Az Egyház társadalmi tanítása (dokumentumok)*. Budapest: Szent István Társulat, 1993, 27–55.]

RÖMER:

JULIUS RÖMER: *Die rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrats*. Nürnberg–Leipzig, 1913.

RUSZOLY:

RUSZOLY JÓZSEF: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848/1948*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.

SANDER:

FRITZ SANDER: *Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechts*. Reichenberg: Verlag Gebrüder Stiepel, 1938.

SÁRI (2007a):

SÁRI JÁNOS: A Kormány. In *Alkotmánytan I.* (szerk: KUKORELLI ISTVÁN; 2. átdolgozott kiadás) Budapest: Osiris Kiadó, 2007, 421–438.

SÁRI (2007b):

SÁRI JÁNOS: Kormányzás – kormányzati rendszerek – kormányformák. In *Alkotmánytan I.* (szerk: KUKORELLI ISTVÁN; 2. átdolgozott kiadás) Budapest: Osiris Kiadó, 2007, 421–438.

SCHÄTZEL:

WALTER SCHÄTZEL: Entstehung und Verfassung der polonischen Republik. *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* (Band XII.) 1923/24, 289–310.

SCHEFBECK:

GÜNTHER SCHEFBECK: Verfassungsentwicklung 1918–1920. In *75. Jahre Bundesverfassung. (Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz.)* Wien, 1995, 53–107.

SCHIMETSCHEK:

BRUNO SCHIMETSCHEK: Der Wiederaufbau der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit seit der Befreiung Österreich (1945). In *Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. (Festschrift zum 100jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgeschichtshofes.)* Wien–New York: Springer Verlag, 1976, 73–87.

SCHMITT (1931):

CARL SCHMITT: *Der Hüter der Verfassung*. Tübingen, 1931.

SCHMITT (1933):

CARL SCHMITT: Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich. *Deutsche Juristen-Zeitung* (38. Jahrgang) 1933, 455–458.

SCHULZE:

HERMANN SCHULZE: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*. 1–2. kötet Leipzig, 1881.

SCHWALB:

SCHWALB: Einsetzung eines Reichskommissars für Preußen. *Deutsche Juristen-Zeitung* (37. Jahrgang) 1932, 1151–1154.

SEYDEL:

MAX VON SEYDEL: *Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich*. (2. Auflage) Freiburg–Leipzig, 1888.

SPANNER (1941):

HANS SPANNER: *Die Eingliederung der Ostmark ins Reich*. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt, 1941.

SPANNER (1951):

HANS SPANNER: *Die richterliche Prüfung von Gesetzen und Verordnungen*. Wien: Springer Verlag, 1951.

SPIEGEL:

LUDWIG SPIEGEL: Die Parlamentsauflösung in der Tschechoslowakei. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band V. (1926), 337–356.

STEPANSCHITZ:

STEPANSCHITZ: Die Wahlen in den Österreichischen Bundesrat. *Zeitschrift für Verwaltung* 54. Jahrgang (1921), 136–138.

STERN:

KLAUS STERN: *Das Staatsrecht, der Bundesrepublik Deutschland*. (Band IV., Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts.) München: Verlag C.H. Beck, 2000.

STIER-SOMLO:

FRITZ STIER-SOMLO: Die Ausnahmeverordnung des Reichspräsidenten und die Notverordnung des österreichischen Bundespräsidenten. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band XI. (1931), 62–88.

STIPTA (1997a):

STIPTA ISTVÁN: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny* 1997. március. (LII. évf. 3. sz.), 117–125.

STIPTA (1997b):

STIPTA ISTVÁN: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica* Tomus LII. Fasciculus 9. Szeged 1997. 1–34.

STIPTA (1998a):

STIPTA ISTVÁN: *A magyar bírósági rendszer története*. (Második, javított kiadás.) Debrecen: Multiplex Media – Debrecen University Press, 1998.

STIPTA (1998b):

STIPTA ISTVÁN: Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica* Tomus LIII. Fasciculus 24. Szeged, 1998, 353–362.

STIPTA (1999):

STIPTA ISTVÁN: Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez (1884–1885). In *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica* Tomus LVII. Fasciculus 9. Szeged, 1999, 1–22.

STIPTA (2005a):

ISTVÁN STIPTA: *Die Vertikale Gewaltentrennung*. Budapest: Gondolat Verlag, 2005.

STIPTA (2005b):

STIPTA ISTVÁN: Deák Ferenc állambírósági koncepciója. In „... a hazának szent ügye...” *Emlékezés Deák Ferenc születésének 200. évfordulójára alkalmából*, Budapest 2003. május 26. Budapest: Szent István Társulat, 2005, 77–98.

STIPTA (2006a):

STIPTA ISTVÁN: A német közigazgatási bíráskodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In *Facultas nata. Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára*. (Szerk.: Szabadfalvi József) Miskolc: Bíbor Kiadó, 2006, 347–364.

STIPTA (2006b):

ISTVÁN STIPTA: Die Herausbildung und die Wirkung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den ungarischen Verwaltungsrechtsschutz. In *Rechtsgeschichtliche Vorträge 45.* (Herausgegeben von: Prof. Dr. BARNA MEZEY) Budapest, 2006.

STIPTA (2006c):

STIPTA ISTVÁN: Országgyűlési vita a pénzügyi közigazgatási bíróságról 1883-ban. In *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére.* (Szerk.: MEZEY BARNA, RÉVÉSZ T. MIHÁLY) Budapest: Gondolat Kiadó, 2006, 518–546.

STIPTA (2009):

STIPTA ISTVÁN: A francia közigazgatási bíraskodás hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra. In *Sapienti iniuria non potest fieri. (Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére.)* Budapest: Gondolat Kiadó, 2009, 263–282.

STOLZ:

OTTO STOLZ: *Grundriß der Österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte.* Innsbruck–Wien: Tyrolia-Verlag 1951.

STRISOWER (1921):

LEO STRISOWER: Die Reparationskommission im Verhältnisse zu Österreich. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band II. (1921) 255–324.

STRISOWER (1996):

LEO STRISOWER: Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Leo Strisower (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. In WILHELM BRAUNEDER: *Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850–1938.)* Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1996, 356–357.

SZABÓ (1995):

SZABÓ ISTVÁN: Az államfői jogkör alkotmányos kérdései In *A köztársasági elnök az új alkotmányban.* (szerk.: HOLLÓ ANDRÁS) Budapest: KJK, 1995, 145–195.

SZABÓ (1996):

SZABÓ ISTVÁN: A kormányzó jogállása 1920–1944. In *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XII. Miskolc, 1996, 117–172.

SZABÓ (2000):

SZABÓ ISTVÁN: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban.* Budapest: Osiris Kiadó, 2000.

SZABÓ (2002):

SZABÓ ISTVÁN: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945.* Budapest: Szent István Társulat, 2002.

SZÁSZY:

SZÁSZY ISTVÁN: *Az államok utódlásának elmélete*. Budapest: Grill Károly Kiadója, 1928.

SZENTE:

SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest: Osiris Kiadó, 2006.

THOMA (1906):

RICHARD THOMA: *Der Polizeibefehl im badischen Recht*. I–II. Tübingen, 1906.

THOMA (1930a):

RICHARD THOMA: Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystem. In *Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Band I. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930, 503–511.

THOMA (1930b):

RICHARD THOMA: Das Reich als Bundesstaat. In *Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Band I. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930, 169–186.

TOMCSÁNYI:

TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közbjoga*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.

TRIEPEL:

HEINRICH TRIEPEL: *Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht*. Tübingen, 1931.

ULBRICH:

J. ULBRICH: *Das österreichische Staatsrecht*. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1909.

VEROSTA (1947):

STEPHAN VEROSTA: *Die internationale Stellung Österreichs*. Wien: Manzsche Verlagsbuchhandlung, 1947.

VEROSTA (1967):

STEPHAN VEROSTA: *Die dauernde Neutralität*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1967.

VEROSTA (1968):

STEPHAN VEROSTA: Die internationale Stellung der Republik Österreich seit 1918. In *1918–1968 Österreich – 50 Jahre*. Wien: Verlag Ferdinand Hirt, 1968, 59–80.

VITTORELLI:

PAUL VITTORELLI: Zehn Jahre Verfassungsgerichtshof. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band VIII. (1929), 435–453.

VOEGELIN:

ERICH VOEGELIN: *Der autoritäre Staat*. Verlag von Julius Springer, 1936.

VOGELS:

ALOYS VOGELS: Die Stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten. *Archiv des öffentlichen Rechts* (27. kötet), Tübingen, 1911, 69–75.

WAGNER:

GEORG WAGNER: *Österreich Zweite Republik*. 1–2. kötet Thaur/Tirol–Wien: Österreichischer Kulturverlag, 1983.

WALTER (1972b):

FRIEDRICH WALTER: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500–1955*. Wien–Köln–Graz: Verlag Hermann Böhlaus Nachf., 1972.

WALTER (1969):

ROBERT WALTER: Der Bundesrat. In *Bundesstaat auf der Waage*. (Herausgegeben: FRIEDRICH KOJA – ERNST C. HELLBLING – THEODOR VEITER – ROBERT WALTER) Salzburg–München und Wien–Frankfurt–Zürich: Universitätsverlag Anton Pustet – Europa Verlag, 1969, 199–290.

R. WALTER (1972a):

ROBERT WALTER: *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1972.

WALTER (1984):

ROBERT WALTER: *Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1984.

WALTER–MAYER:

ROBERT WALTER–HEINZ MAYER: *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. [9. durchgesehene und ergänzte Auflage] Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2000.

WALZ (1909):

ERNST WALZ: *Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden*. Tübingen, 1909.

WALZ (1931):

GUSTAV ADOLF WALZ: *Staatsrecht*. Berlin: Stilke, 1931.

WEINSCHEL:

HERBERT WEINSCHEL: Zur Lehre von der Bundesexekution. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band VII. (1928), 274–297.

WELAN:

MANFRIED WELAN: Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung. In *75. Jahre Bundesverfassung. (Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz.)* Wien, 1995, 483–499.

WEYR (1921):

FRANZ WEYR: Das Verfassungsrecht der Tschechoslowakischen Republik. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band II. (1921) 1–39.

WEYR (1922):

FRANZ WEYR: Der Tschechoslovakische Staat. (Seine Entstehung und Verfassung.) *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* Band XI. (1922) 351–363.

WIDDER:

HELMUT WIDDER: Die plebiszitäre Komponente im Gesetzgebungsverfahren. In *75. Jahre Bundesverfassung. (Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz.)* Wien, 1995, 315–339.

WITTMAYER (1919/1920):

LEO WITTMAYER: Zu den Voraussetzungen und Grundproblemen der provisorischen Verfassung von Deutschösterreich. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band I. (1919/20) 61–97.

WITTMAYER (1923):

LEO WITTMAYER: *Österreichisches Verfassungsrecht*. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1923

WITTMAYER (1926):

LEO WITTMAYER: Preußen im Reichsrat. *Zeitschrift für öffentliches Recht* Band V. (1926) 292–299.

ZELLER (2007):

ZELLER JUDIT: Osztrák Köztársaság. In *Európai kormányformák rendszertana.* (szerk.: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA) Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 2007, 136–154.

ZELLER (2008):

ZELLER JUDIT: Szövetségi reform Németországban – változások a törvényhozás területén. *Jogtudományi Közlöny* 2008/5, 251–262.

ZÖLLNER:

ERICH ZÖLLNER: *Geschichte Österreichs*. (8. Auflage) Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1990.

TÁRGYMUTATÓ

– *Ausztria esetében az évszámok az 1920-as alkotmánnyal, az 1929-es alkotmánynovellával, illetőleg az 1934-es alkotmánnyal bevezetett szabályokat jelölik. 1920/1929 megjelölés azt jelenti, hogy az 1929-es alkotmánynovella nem hozott változást, vagyis a két periódusban (1934-ig) ugyanaz a rendelkezés volt hatályban.*

– *Ausztria esetében minden más évszám történelmi dátumot jelöl.*

– *Más államoknál az évszámok az említett alkotmány kibocsátásának dátumát jelölik.*

– *Magyarországnál a dátumok az adott rendelkezést megállapító törvény kibocsátásának évét jelölik.*

* * *

abszolút vétőjog [tagállami törvények felett]: 195.§

abszolút vétőjog [Szövetségi Tanács]: 103.§, 192.§

akadályoztatás [Szövetségi Elnök]: 117.§

aktív választójog

– szövetségi:

• 1920/1929: 81–82.§§, 85.§

• 1934 [népszavazás]: 298.§

– tagállami:

• 1920/1929: 175.§

alakuló ülés [Nemzeti Tanács]: 86.§

alapjogi bírászkodás: 55.§, 169.§

alkalmazás előfeltételei [kivételes hatalom]: 129–130.§§

alkancellár: 140.§

alkotmány [1934]

– előkészítése: 226.§

– kihirdetése: 227.§

– hatálybaléptetése: 230.§

Alkotmánybíróság:

– az alkotmánybírászkodás kezdetei: 159.§

– ideiglenes felállítása: 20.§

– alapjogi bírászkodása: 169.§

– állambírósági funkció: 169.§

– törvények alkotmányellenessége: 169.§

– törvénysértő rendelet megállapítása: 169.§

– az állampolgári panasz hiánya: 168.§

– belső működése: 165.§

– a bírák javadalmazása: 166.§

– a bírák megbízási ideje: 167.§

– a bírák munkajogi státusza: 164.§

– a bírák nyugdíjkorhatára: 167.§

– depolitizálása: 163.§

– hatásköre 169.§

– hatásköri bírászkodás: 169.§

– képesítési feltételek: 162.§, 163.§

– normakontroll: 169.§

– összeférhetlenségi szabályok: 162–163.§§

– speciális közigazgatási bírászkodás: 169.§

– szervezete: 160.§

– tagjainak kizárása: 165.§

- tagjainak választása (kinevezése): 161.§
- vagyoni jogi viták elbírálása: 169.§
- választási bíráskodás: 169.§
- működésének megszüntetése [1933]: 225.§

alkotmányerejű rendelkezések

[lásd 2.§]:

- szövetségi:
 - 920/1929: 193.§
 - 1934 [hiánya]: 297.§
- tagállami
 - 1920/1929: 197.§

alkotmányjogi felelősség

- Szövetségi Elnök:
 - 1920/1929: 119.§
- miniszteri (Szövetségi Kormány tagja)
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 273.§
- tartományi tanácsos (tagállami kormány tagja)
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§

alkotmánymódosítás:

- szövetségi alkotmány:
 - 1920/1929:
 - Nemzeti Tanács szerepe: 191.§
 - Szövetségi Tanács szerepe: 192.§
 - 1934: 297.§
- nemzetközi összehasonlítás
 - Csehszlovákia [1920]: 191.§
 - Lengyelország [1921]: 190.§
 - Németország [1919]: 192.§
 - Németország [1949]: 192.§
 - Magyarország [1989]: 191.§
- tagállami alkotmányok:
 - 1920/1929: 197.§
 - 1934: 309.§

alkotmánynovella:

- 1925-ös
 - általában 67.§

- 1929-es
 - általában 67.§
 - felosztási jog 90.§
 - katonai főparancsnokság: 132.§
 - kivételes elnöki jogok 130.§
 - kormány előterjesztési joga: 135.§
 - kormányalakítás: 137.§
 - Szövetségi Elnök felelőssége 120.§
 - Szövetségi Elnök választása 113.§
 - Szövetségi Tanács 107.§

alkotmányozási autonómia [tagállamoké]: 51.§, 70.§, 171.§

alkotmányozó hatalom:

- szövetségi
 - 1920/1929: 191–193. §§
 - 1934: 297.§
- tagállami:
 - 1920/1929: 179.§, 197.§
 - 1934: 309.§

Alkotmányozó Nemzetgyűlés

[1919–1920]: 18.§, 20.§

alkotmánysértő törvények: 169.§

alkotmánytervezetek: 64.§

alkotmánytörvény [lásd 2.§]:

- szövetségi:
 - 1920/1929: 193.§
 - 1934: 297.§
- tagállami
 - 1920/1929: 197.§

alkotmányerejű törvény [lásd 2.§]:

- szövetségi:
 - 1920/1929: 193.§
 - 1934: 297.§
- tagállami
 - 1920/1929: 197.§

Alkotmányügyi Tanács [1934]: 281.§

alpolgármesterek [Bécs; 1934]: 291.§

Alsó-Ausztria [tagállam]

- kapcsolata Béccsel: 154.§
- képviselte a szövetségi törvényhozásban

- Szövetségi Tanács [1920/1929]: 96.§
- Tagállamok Tanácsa [1934]: 244.§
- kormányalakítás
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
- kormányának létszáma: 181.§
- kormányának felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- országgyűlésének feloszlatása
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
- országgyűlésének elnöki tisztsége: 178.§
- országgyűlésének ülésezési rendje: 178.§
- országgyűlésének választása/kinevezése
 - választása [1920/1929]: 175.§
 - kinevezése [1934]: 284.§
- országgyűlésének létszáma
 - 1920/1929: 174.§
 - 1934: 284.§
- országgyűlésének megbízási ideje:
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 285.§
- tartományfőnökök konferenciája: 184.§
- államazonosság:** 25.§
- Állambíróság**
 - Német Birodalom: 55.§, 75.§
 - Ausztria [1867]: 159.§
- Államdirektórium:** 18.§
- államelnök** [Staatspräsident, német tagállamokban]: 53.§
- állam diszkontinuitása** [1918]: 8.§
- államforma homogenitása:** 51.§
- államforma megválasztása** [Quadragesimo Anno]: 237.§
- államforma:**
 - 1918: 7.§
 - 1920: 32.§, 66.§
 - 1934: 231.§
 - 1955: 351.§
- államfő** [Szövetségi Elnök]
 - alkotmánybírószági határozat végrehajtása: 126.§
 - felelőssége
 - 1920: 119.§
 - 1929: 120.§
 - 1934: 271.§
 - helyettesítése
 - 1920/1929: 117.§
 - 1934: 260.§
 - megbízási ideje
 - 1920: 116.§
 - 1929: 116.§
 - 1934: 259.§
 - kivételes rendeletek
 - 1929: 130.§
 - 1934: 301.§
 - kegyelmezési jog
 - 1920/1929: 128.§
 - 1934: 264.§
 - választása
 - 1920: 113.§
 - 1929: 114.§
 - 1934: 256–258. §§
 - újraválaszthatósága
 - 1920/1929: 116.§
 - 1934: 259.§
- államfő** [más államok]:
 - felelőssége:
 - Csehszlovákia [1920]: 119.§
 - Lengyelország [1921]: 119.§
 - Németország [1919]: 119.§
 - Magyarország [1920]: 119.§
 - felelősséget érvényesítő bíróság:
 - Csehszlovákia [1920]: 119.§
 - Lengyelország [1921]: 119.§
 - Németország [1919]: 119.§
 - Magyarország [1920]: 119.§
 - Magyarország [1946]: 119.§

- helyettesítése:
 - Csehszlovákia [1920]: 117.§
 - Egyesült Államok: 117.§
 - Németország [1919]: 117.§
- megbízási idő:
 - Csehszlovákia [1920]: 116.§
 - Lengyelország [1921]: 116.§
 - Németország [1919]: 116.§
- törvényvétel:
 - Ausztria [hiánya; 1920/1929]: 189.§
 - Csehszlovákia [1920]: 189.§
 - Lengyelország [1921]: 189.§
 - Magyarország [1848]: 189.§
 - Magyarország [1920]: 189.§
 - Magyarország [1937]: 189.§
 - Magyarország [1946]: 189.§
 - Németország [1919]: 189.§
- újraválaszthatóság:
 - Csehszlovákia [1920]: 116.§
 - Németország [1919]: 116.§
 - Magyarország [1946]: 116.§

állami bíróság: 149.§

Állami Közlöny [Staatsgesetzblatt]:
ld. hivatalos lap

Államkancellár [1945]: 339.§

Államkormány

- 1918–1920:
 - felfüggesztő vétőjoga: 17.§
 - a közigazgatás legfelsőbb szerve: 18.§
 - kinevezése [1919. III. 14-ig]: 18.§
 - választása [1919. III. 14-től]: 19.§
- 1945: 338–339.§§

állampolgári kezdeményezés [népszavazás]: 204.§

állampolgári panasz hiánya [Alkotmánybíróság]: 68.§

állampolgárság [békeszerződés]: 29.§

államszerveződés

- államszövetség: 14.§

– szövetségi állam:

- 1918–1920: 12.§, 14–15. §§
- 1920/1929: 66.§
- 1934: 234–235. §§

– decentralizált egységállam: 12.§, 14.§, 66.§

– unitárius állam [egységállam]: 12, 50.§, 185.§

államszerződés [1955-ös]

- Anschluss-tilalom: 348.§
- demokratikus kormányzat fenntartása: 351.§
- előkészítése: 345.§
- emberi jogok garantálása: 350.§
- függetlenség garantálása: 346.§
- jóvátételi kötelezettség: 352.§
- katonai erő korlátozása: 349.§
- kisebbségi jogok védelme: 350.§
- köztársasági államforma fenntartása: 351.§
- megszálló erők kivonása: 347.§
- szuverenitás elismerése: 346.§

államszövetség: 14.§

Államtanács:

- 1918-1919: 18.§
- 1934:
 - elnöke: 248.§
 - összetétele: 241.§
 - hatásköre: 245.§
 - tagjainak kinevezése: 241.§
 - megbízási ideje: 241.§
- Poroszországban: 52.§

államtanácsosok [genfi egyezmény]: 41.§

államterület: 10.§, 27.§

államtitkár: 142.§

államutódlás [1918]: 8.§, 25.§

állandó bizottságok [parlament]: 92.§

általános választójog

- szövetségi: 82.§
- tagállami: 175.§

amnesztia: 128.§, 264.§

annexió: 60.§

Anschluss (csatlakozás Németországhoz)

- Népszövetség Tanácsának hozzájárulása: 31.§
- a jogrendszer harmonizálása: 48.§
- a megvalósítás lehetséges módzatai: 59.§
- a német Birodalmi Tanácsban kapott képviselő: 47.§, 52.§, 56.§
- a szövetségi struktúra fenntartása: 54.§
- a Szövetségi Tanács megtartása: 52.§
- az államberendezkedés átalakítása: 50.§
- az államfői tisztség problémája: 53.§
- az önkéntesség problémája: 60.§
- Bécs jogállása: 58.§
- belpolitikai akadályai: 45–46.§§
- csatlakozás vagy egyesülés: 49.§
- a csatlakozás módja: 59.§
- külpolitikai akadályai: 47.§
- 1938-as megvalósítása: 62.§, 321–335.§§

Anschluss-tilalom: 31.§, 38.§, 348.§ arányos [listás] választás

- szövetség: 84.§
- tagállamok: 175.§

átfogó módosítás [szövetségi alkotmányé, 1920/1929]

- értelmezése: 208.§
- kötelező népszavazás: 208.§
- megszüntetése [1934]: 227.§

átmeneti akadályoztatás [Szövetségi Elnök]: 117.§**átmeneti törvény** [az alkotmány hatálybaléptetéséről; 1934]: 230.§**Ausztria Szövetséges Bizottsága: 341.§ außerordentlichen Kabinettsrat** (rendkívüli minisztertanács) [genfi egyezmény]: 41.§**azonnali hatályú feloszlatás: 89.§ azonos okból csak egy alkalommal**

[Nemzeti Tanács feloszlatása]: 90.§

Bezirksgerecht [járásbíróság]: 150.§**Bezirkshauptmann** [körzetfőnök, 1934]

- kinevezése: 292.§
- megerősítése: 292.§
- elmozdítása: 292.§

Bécs

- kapcsolata Alsó-Ausztriával: 154.§
- kormányának felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- kormányának összetétele:
 - 1920/1929 [szénátus]: 181.§
 - 1934 [alpolgármesterek]: 291.§
- községi tanács (Gemeinderat) [1920/1929]
 - felállítása 154.§
 - létszáma: 174.§
 - megbízási ideje: 175.§
- polgármestere
 - 1920/1929: 181.§
 - 1934: 291.§
- városi tanács (Bürgerschaft) [1934]
 - összetétele: 291.§
- viszonya az „Anschluss”-hoz: 58.§

békeszerződés

- a párizskörnyéki békék
 - előkészítésük 23.§
 - a győztes hatalmak jogállása 24.§
- saint-germain-i békeszerződés
 - hadiállapot megszüntetése: 26.§
 - államterület megállapítása: 27.§
 - új államok elismerése: 28.§
 - állampolgárság: 29.§
 - jóvátételi kötelezettség: 30.§
 - „Anschluss”-tilalom: 31.§
 - az állam elnevezése: 32.§
 - kisebbségvédelem: 33.§
 - a haderő korlátozása: 34.§

- a békeszerződés ellenőrzése: 35.§

bírák kinevezése: 127.§

bírák nyugdíjkorhatára

[Alkotmány-bíróság]: 167.§

birodalmi (szabad) város: 58.§

Birodalmi Bíróság [Reichsgericht]:

- Ausztria: 20.§, 159.§, 277.§
- Német Birodalom: 55.§, 334.§

birodalmi helytartó: 326.§, 328.§

Birodalmi Közlöny

[Reichsgesetzblatt]: *lásd hivatalos lap*

Birodalmi Tanács [Reichsrat]

- Ausztria [1918 előtt]: 4.§, 5.§, 64.§
- Németország [1919–1933]: 47.§, 52.§, 56.§

birodalmi végrehajtás [Németország]: 54.§, 75.§

bírói felügyelet (közigazgatás felett): 154.§

bírói függetlenség: *ld. bíróságok*

bíróságok:

- ideiglenes rendezése [1918–1920]: 20.§
- bírói függetlenség:
 - személyi függetlenség: 147.§
 - szervezeti függetlenség: 147.§
 - a bírói függetlenség garanciái: 148.§
 - korlátozása [1934]: 282.§
- kizárólagos szövetségi hatáskör
 - 1920/1929: 146.§
 - 1934: 276.§
- szervezeti tagozódás
 - 1920/1929: 149.§
 - 1934: 277.§
- rendes bíróságok szervezeti rendszere
 - 1920/1929: 150.§
 - 1934: 277.§
- Alkotmánybíróság:
 - az alkotmánybíráskodás kezdetei: 159.§

- ideiglenes felállítás: 20.§

- alapjogi bíráskodása: 169.§

- állambírósági funkció: 169.§

- törvények alkotmányellenessége: 169.§

- törvénysértő rendelet megállapítása: 169.§

- az állampolgári panasz hiánya: 168.§

- belső működése: 165.§

- a bírák javadalmazása: 166.§

- a bírák megbízási ideje: 167.§

- a bírák munkajogi státusza: 164.§

- a bírák nyugdíjkorhatára: 167.§

- depolitizálása: 163.§

- hatásköre: 169.§

- hatásköri bíráskodás: 169.§

- képesítési feltételek: 162.§, 163.§

- normakontroll: 169.§

- összeférhetetlenségi szabályok: 162.§, 163.§

- speciális közigazgatási bíráskodás: 169.§

- szervezete: 160.§

- tagjainak kizárása: 165.§

- tagjainak választása (kinevezése): 161.§

- vagyoni jogi viták elbírálása: 169.§

- választási bíráskodás: 169.§

- működésének megszüntetése [1933]: 225.§

– Közigazgatási Bíróság:

- felállítás: 154.§

- szervezete: 155.§

- hatásköre: 154.§, 157.§, 158.§

- tagjainak kinevezése: 156.§

- depolitizálása: 156.§

– Szövetségi Bíróság [1934]

- alkotmánybíráskodási hatásköre: 281.§

- közigazgatási bírósági hatásköre: 280.§
- szervezete: 278.§
- tagjainak kinevezése: 279.§
- bíróság** [államfői felelősségnél]:
 - Csehszlovákia [1920]: 119.§
 - Lengyelország [1921]: 119.§
 - Németország [1919]: 119.§
 - Magyarország [1920]: 119.§
 - Magyarország [1946]: 119.§
- bizalmatlansági indítvány**: 141.§
- bizottságok** [parlament]:
 - 1920/1929: 92.§ [lásd még Főbizottság]
 - 1934: 248.§
- Bundesgesetzblatt** [Szövetségi Közlöny]: *ld. hivatalos lap*
- Bundesheer**: *ld. Szövetségi Haderő*
- Bundeskanzler**: *ld. Szövetségi Kancellár*
- Bundeskulturrat**: *ld. Szövetségi Kulturális Tanács*
- Bundespräsident**: *ld. Szövetségi Elnök*
- Bundesrat**: *ld. Szövetségi Tanács*
- Bundesregierung**: *ld. Szövetségi Kormány*
- Bundesstaat Österreich** [Osztrák Szövetségi Állam, 1934]: 233.§
- Bundestag**: *ld. Szövetségi Gyűlés*
- Bundesverfassung**: *ld. szövetségi alkotmány*
- Bundesversammlung**: *ld. kibővített Szövetségi Gyűlés*
- Bundeswirtschaftsrat**: *ld. Szövetségi Gazdasági Tanács*
- Burgenland** [tagállam]
 - országgyűlésének választása/kinevezése
 - választása [1920/1929]: 175.§
 - kinevezése [1934]: 284.§
 - országgyűlésének feloszlata
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
 - országgyűlésének elnöki tisztsége: 178.§
 - országgyűlésének ülésezési rendje: 178.§
 - kormányának létszáma: 181.§
 - kormányának felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
 - képviselte a szövetségi törvényhozásban
 - Szövetségi Tanács [1920/1929]: 96.§
 - Tagállamok Tanácsa [1934]: 244.§
 - országgyűlésének létszáma
 - 1920/1929: 174.§
 - 1934: 284.§
 - kormányalakítás
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
 - országgyűlésének megbízási ideje
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 285.§
- büntetőjogi felelősség**:
 - Szövetségi Elnöké:
 - 1920: 119.§
 - miniszteri (Szövetségi Kormány tagja)
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 273.§
 - tartományi tanácsos (tagállami kormány tagja)
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- cessio**: [területátengedés]: 8.§, 25.§, 29.§§
- császár** [1849]: 45.§
- csatlakozás** (Németországhoz, Anschluss)
 - Népszövetség Tanácsának hozzájárulása: 31.§
 - a jogrendszer harmonizálása: 48.§

- a megvalósítás lehetséges módzatai: 59.§
- a német Birodalmi Tanácsban kapott képviselő: 47.§, 52. §, 56.§
- a szövetségi struktúra fenntartása: 54.§
- a Szövetségi Tanács megtartása: 52.§
- az államberendezkedés átalakítása: 50.§
- az államfői tisztség problémája: 53.§
- az önkéntesség problémája: 60.§
- Bécs jogállása: 58.§
- belpolitikai akadályai: 45–46. §§
- csatlakozás vagy egyesülés: 49.§
- a csatlakozás módja: 59.§
- külpolitikai akadályai: 47.§
- 1938-as megvalósítása: 62.§, 321–335. §§

decentralizált egységállam:

12.§, 14.§, 66.§

depolitizálás [1929]

- Közigazgatási Bíróság: 156.§
- Alkotmánybíróság: 163.§

diktátori hatalom [Birodalmi

Elnök]: 131.§

divisio [területi szétesés]: 8.§, 25.§

döntéshozatali eljárás [törvényho-

zás, 1934]:

- szövetségi törvényhozás: 296.§
- tagállami törvényhozás: 308.§

egyenlő választójog

- szövetségi: 82.§
- tagállami: 175.§

egyesülés: 49.§

egységállam [unitárius állam]: 12.§, 50.§, 185.§

együttes ülés [Nemzeti Tanács

+ Szövetségi Tanács] 108.§

eljárási kegyelem: 128.§

ellenjegyzés [miniszteri]

- 1920/1929: 141.§
- 1934: 268.§

ellenőrzési megállapodások

[1945/1946]: 340.§

elnapolás: 87.§

elnök:

- Nemzeti Tanácsé: 91.§
- Szövetségi Tanácsé: 102.§
- Szövetségi Gyűlésé: 248.§
- kibővített Szövetségi Gyűlésé
 - 1920/1929: 109.§
 - 1934: 248.§
- Államtanácsé: 248.§
- Szövetségi Kulturális Tanácsé: 248.§
- Szövetségi Gazdasági Tanácsé: 248.§
- Tagállamok Tanácsáé: 244.§

előfeltételek [kivételes hatalom]:

129–130. §§

előkészítő szervek [törvényhozás,

1934]: 240.§, 245.§

előterjesztés [törvényjavaslaté]

- szövetségi
 - Nemzeti Tanács [1920/1929]: 189.§
 - Szövetségi Kormány
 - 1920/1929: 189.§
 - 1934: 295–296. §§
 - Szövetségi Tanács [1920/1929]: 103.§
 - lakosság [1920/1929]: 200.§
- tagállami
 - tagállami kormány: 196.§
 - országgyűlési képviselő: 196.§
 - országgyűlési bizottság: 196.§
 - lakosság [1920/1929]: 201.§

előterjesztési jog [Szövetségi Kormányé]

- 1920/1929: 134.§
- 1934: 269.§

előzetes kontroll [kivételes hatalom]:

129–130. §§

Entschließung [határozat]: 214.§

eredeti rendeletalkotás: 186.§

értesítő [Kundmachung]: 214.§

érvényességi küszöb (választói részvétel):

- Nemzeti Tanács választásánál: 83.§
- Szövetségi Elnök választásánál: 114.§
- népszavazásnál: 206.§

eseti bizottságok [parlament]: 92.§

esküdtisékek: 148.§, 150.§

fakultatív népszavazás: 203.§

fakultatív szövetségi népszavazás: 209.§

fakultatív tagállami népszavazás: 212.§

fegyelmi jog [Nemzeti Tanács ülésén] 91.§

fegyveres erők igénybe vétele

[Alkotmánybíróság határozatának végrehajtásához]: 126.§

fegyveres erők:

- parancsnokolása [1934]: 256.§
- összeférhetetlenség [1934]: 253.§
- Weimari Köztársaság: 131.§
- *lásd még: Szövetségi Haderő [1920/1929]*

fegyverzetkorlátozás: 34.§

felelősség:

- Szövetségi Elnöké:
 - 1920: 119.§
 - 1929: 120.§
 - 1934: 271.§
- más államfők:
 - Csehszlovákia [1920]: 119.§
 - Lengyelország [1921]: 119.§
 - Németország [1919]: 119.§
 - Magyarország [1920]: 119.§
 - *lásd még: bíróság [államfői felelősségnél]*
- miniszteri (Szövetségi Kormány tagja)
 - 1920/1929: 141.§

- 1934: 273.§

- tartományi tanácsos (tagállami kormány tagja)

- 1920/1929: 183.§

- 1934: 289.§

felelősség átvállalása [miniszteri ellenjegyzéssel]: 141.§

felfüggesztő [szuszpenzív] vétőjog:

- szövetsége a tagállami törvények felett: 195.§
- Szövetségi Tanácsé [törvényhozáásban]: 103.§, 190.§

felhatalmazási törvény:

- hadigazdasági [1917]: 223.§
- genfi egyezmény [1922]: 41.§
- Németország [1933]: 325.§
- az 1934. április 30-i
 - tartalma: 228.§
 - specialitásai: 228.§
 - időbeli hatálya: 229.§

feloszlítás

- Nemzeti Tanács
 - 1920: 88.§
 - 1929: 90.§
- országgyűlések [tagállami]
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
- Szövetségi Gazdasági Tanács
 - 1934: 243.§
- Szövetségi Kulturális Tanács
 - 1934: 242.§
- Szövetségi Tanácsé
 - 1920/1929: 101.§

feloszlítás időbeli hatálya: 89.§

félprezidenciális köztársaság: 64.§, 90.§

Felső-Ausztria [tagállam]

- szabad mandátum kérdése: 77.§
- országgyűlésének választása/kinevezése
 - választása [1920/1929]: 175.§
 - kinevezése [1934]: 284.§

- országgyűlésének felosztatása
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
- országgyűlésének elnöki tisztsége: 178.§
- országgyűlésének ülésezési rendje: 178.§
- kormányának létszáma: 181.§
- kormányának felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- képviselte a szövetségi törvényhozásban
 - Szövetségi Tanács [1920/1929]: 96.§
 - Tagállamok Tanácsa [1934]: 244.§
- országgyűlésének létszáma
 - 1920/1929: 174.§
 - 1934: 284.§
- kormányalakítás
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
- országgyűlésének megbízási ideje
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 285.§

felügyeleti jog [tagállami törvényhozás felett; Ausztria]: 195.§

felügyeleti jog [tagállam-szövetség; Németország]: 75.§

fokozott büntetőjogi védelem [Szövetségi Elnök] 122.§

Főbizottság [a Nemzeti Tanácsé]

- helye a Nemzeti Tanácson belül: 92.§
- végrehajtó hatalom ellenőrzése: 94.§
- kivételes hatalom ellenőrzése: 130.§
- szerepe a kormányalakításnál: 136.§
- a közigazgatási bírák kinevezése: 156.§

főbiztos (népszövetségi): 39.§

főfoglalkozás hiánya [Alkotmánybíróság]: 164.§

főparancsnoki jog [fegyveres erők felett]

- 1920: 94.§
- 1929: 132.§
- 1934: 266.§

Főrendiház [Ausztria, 1918 előtt]:

12.§, 15. §§

genfi egyezmények [1922, 1932]

- a békeszerződés megerősítése: 38.§
- államtanácsosok: 41.§
- a kormány kivételes felhatalmazása: 41.§
- az ellenőrző bizottság: 40.§
- célja: 37.§
- hatása az állami szuverenitásra: 42.§
- népszövetségi főbiztos: 39.§
- rendkívüli minisztertanács: 41.§
- szerződő felek: 37.§
- végrehajtása: 42.§

haderő korlátozás: 34.§, 349.§

hadiállapot megszüntetése: 26.§

hadkötelezettség tilalma: 34.§

hadúri jog: 132.§

hadüzenet:

- 1920/1929: 110.§
- 1934: 247.§

hatásköri bíráskodás: 159.§, 169.§

halasztott hatályú felosztatás: 89.§

harmadelnök [Nemzeti Tanács]: 91.§

hármás jelölés [államfő választásánál; 1934]: 257.§

hatálybaléptetés kivételes rendelettel [törvényé, 1934]:

- szövetségi: 246.§
- tagállami: 308.§

határidő [törvényhozásban, 1934]

- szövetségi törvényhozás: 296.§
- tagállami törvényhozás: 308.§

határozat [Entschliebung]: 214.§

határozatképesség:

- Nemzeti Tanács [1920/1929]:
 - általános szabály: 136, 189.§

- alkotmánymódosításnál: 191.§
- Hárszabály módosításánál: 189.§
- óvás korlátozásánál: 190.§
- Szövetségi Elnökkel szemben:
 - vád alá helyezés: 119.§
 - népszavazás: 120.§
- miniszter vád alá helyezésénél: 141.§
- kibővített Szövetségi Gyűlés
 - 1920/1929:
 - általános szabály: 109.§
 - államfő vád alá helyezése: 119.§
 - 1934:
 - általános szabály: 248.§
- Alkotmánybíróóság [1920/1929]: 225.§
- Szövetségi Gyűlés [1934]:
 - általános szabály: 248.§
 - alkotmánymódosítás: 297.§
 - miniszter vád alá helyezése: 273.§
- Szövetségi Gazdasági Tanács [1934]: 248.§
- Szövetségi Kulturális Tanács [1934]: 248.§
- Tagállamok Tanácsa [1934]: 248.§
- tagállami országgyűlés
 - 1920/1929
 - általános szabály: 178.§
 - alkotmánymódosításnál: 197.§
 - kormánytag vád alá helyezésénél: 183.§
 - 1934
 - általános szabály: 285.§
 - alkotmánymódosításnál: 309.§
 - kormánytag vád alá helyezésénél: 289.§

hatásköri bíraskodás: 159.§, 169.§

hatásköri megosztás [szövetség – tagállamok]: 71–74. §§

hatósági eljárás [Szövetségi Elnök ellen]: 110.§, 119.§

Hazafias Front: 322.§

Hárszabály: *ld. Ügyrend*

helyettesítés

- Szövetségi Elnök:
 - 1920/1929: 117.§
 - 1934: 260.§
- nemzetközi összehasonlítás (Szöv. Elnök):
 - Csehszlovákia [1920]: 117.§
 - Egyesült Államok: 117.§
 - Németország [1919]: 117.§
- Szövetségi Kormány tagjai:
 - 1920/1929: 140.§

helyi „önkormányzatok”

- 1934: 292.§
- 1938-1945: 333.§

hiányzás [parlamentí ülésről, 1934]: 249.§

hirdetmény [Kundmachung]: 214.§

hitelesítés [törvényeké]

- szövetségi törvények:
 - 1920/1929: 189.§
 - 1934: 263.§
- tagállami törvények
 - 1920/1929: 196.§
 - 1934: 308.§
- *lásd még: kihirdetés [törvényeké]*
- Szövetségi Elnök:
 - 1920/1929: 110.§
 - 1934: 247.§
- tartományfőnök:
 - 1920/1929: 125.§, 184.§
 - 1934: 262.§
- tagállami tanácsos:
 - 1920/1929: 184.§

hivatalos lap

- szövetségi:
 - Bundesgesetzblatt: 219.§
 - Staatsgesetzblatt: *ld. rövidítések*

- tagállami
 - Landesgesetzblatt: 219.§
- Németország
 - Reichsgesetzblatt: ld. rövidítések

hivatásrendek:

- európai példák: 236.§
- az 1929-es alkotmánynovellában: 107.§
- a „Quadragesimo Anno”-ban: 237.§
- kapcsolata az államszervezettel [1934]: 239.§
- az autokrata kormányzat túlsúlya: 316.§

ideiglenes alkotmány [1918]: 4.§, 6.§

ideiglenes nemzetgyűlés [1918]: 4.§, 6.§, 7.§, 9.§, 16.§

igazságos munkabér [Quadragesimo Anno]: 237.§

interpelláció [1920/1929]

- Nemzeti Tanácsban: 141.§
- Szövetségi Tanácsban: 106.§, 141.§

ismétlési tilalom [Nemzeti Tanács feloszlataánál]: 90.§

ítélőtáblák [Oberlandesgericht]: 150.§

járásbíróság [Bezirksgericht]: 150.§

jelöltállítás

- Nemzeti Tanács választásánál
 - 1920/1929: 84.§
- Szövetségi Elnök választásánál
 - 1929: 114.§
 - 1934: 257.§

jogforrási hierarchia [1920/1929]: 187.§

jogforrási hierarchia hiánya [1918]: 15–16. §§

jogforrási hierarchia bomlása [1934]: 241.§

jogrendelet [Rechtsverordnung]: 215.§

jóvátétel jogcímei: 30.§

jóvátételi bizottság 30.§

jóvátételi kötelezettség: 30.§, 352.§

Juli-Abkommen: ld. *júliusi egyezmény* [1936]

júliusi egyezmény [1936]: 322.§

juttatások (törvényhozás tagjainak)

- 1920/1929: 80.§
- 1934: 249.§

kancellár [Szövetségi Kancellár]

- választása
 - 1920: 136.§
- kinevezése
 - 1929: 137.§
 - 1934: 273.§
- felelőssége
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 273.§
- Államkancellár [1945]: 339.§

Karintia [tagállam]

- országgyűlésének választása/kinevezése
 - választása [1920/1929]: 175.§
 - kinevezése [1934]: 284.§
- országgyűlésének feloszlata
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
- országgyűlésének ülésezési rendje: 178.§
- kormányának létszáma: 181.§
- kormányának felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- képviselte a szövetségi törvényhozásban
 - Szövetségi Tanács [1920/1929]: 96.§
 - Tagállamok Tanácsa [1934]: 244.§
- országgyűlésének létszáma
 - 1920/1929: 174.§
 - 1934: 284.§
- kormányalakítás
 - 1920/1929: 182.§

- 1934: 288.§
- országgyűlésének megbízási ideje
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 285.§
- választási kötelezettség: 175.§
- kasszációs jogkör:** 154.§, 158.§
- katonai bíráskodás** [civil személyek felett]: 221.§
- katonatisztek kinevezése:** 127.§
- kegyelmezési jog:** 128.§, 264.§
- keletkeztető népszavazás:** 203.§
- képesítés** [alkotmánybíróknál]: 162–163. §§
- kereskedelmi bíróságok:** 150.§
- kerettörvények** [szövetségi]: 71.§, 186.§
- kétfordulós választás** [Szövetségi Elnök]: 114.§
- kétharmados többség**
 - szövetség
 - alkotmány módosítása
 - 1920/1929: 191.§
 - 1934: 297.§
 - Hárszabály [1920/1929]: 189.§
 - alkotmánytörvény:
 - 1920/1929: 193.§
 - 1934: 297.§
 - alkotmányerejű törvény
 - 1920/1929: 193.§
 - 1934: 297.§
 - Szövetségi Elnök [1920/1929]
 - vádalahelyezése: 119.§
 - elmozdítás kezdeményezése: 120.§
 - szövetségi miniszterek vád alá helyezése [1934]: 271.§
 - kivételes rendelet hatályon kívül helyezése [1934]: 300.§
 - tagállam:
 - alkotmány módosítása
 - 1920/1929: 197.§
 - 1934: 309.§
 - alkotmánytörvény:
 - 1920/1929: 197.§
 - 1934: 309.§
 - alkotmányerejű törvény
 - 1920/1929: 197.§
 - 1934: 309.§
 - tagállami kormány tagjának [1934]
 - felmentés kezdeményezése: 289.§
 - vád alá helyezése: 289.§
- kettős függés** [Szövetségi Kormány]: 137.§
- kibővített Szövetségi Gyűlés**
 - elnöke:
 - 1920/1929: 109.§
 - 1934: 248.§
 - hatásköre:
 - 1920/1929: 110.§
 - 1934: 247.§
 - összetétele:
 - 1920/1929: 108.§
 - 1934: 247.§
- üléseinek összehívása:
 - 1920/1929: 109.§
 - 1934: 247.§
- kihirdetés** [törvényeké]
 - szövetségi törvények:
 - 1920/1929: 189.§, 219.§
 - 1934: 263.§
 - tagállami törvények
 - 1920/1929: 196.§, 219.§
 - 1934: 308.§
 - lásd még: *hitelesítés [törvényeké]*
- kinevezés:**
 - katonatisztek
 - 1920/1929: 127.§
 - 1934: 265.§
 - köztisztviselők
 - 1920/1929: 127.§
 - 1934: 265.§

- bírák
 - 1920/1929: 127.§
 - 1934: 265.§
- Alkotmánybíróság tagjai [1929]: 161.§
- Közigazgatási Bíróság tagjai
 - 1920: 156.§
 - 1929: 156.§
- Szövetségi Bíróság tagjai [1934]: 279.§
- Államtanács [1934]
 - tagjai: 241.§
 - elnöke és helyettesei: 248.§
- Szövetségi Gazdasági Tanács tagjai [1934]: 243.§
- Szövetségi Kulturális Tanács tagjai [1934]: 242.§
- Szövetségi Kormány tagjai (miniszterek)
 - 1920: 136.§
 - 1929: 137.§
 - 1934: 273.§
- Szövetségi Kancellár
 - 1929: 137.§
 - 1934: 273.§
- Számvevőszék elnöke [1934]: 265.§
- tartományfőnök [1934]: 288.§
- tagállami kormány tagjai [1934]: 288.§
- kinevezési jogkör átruházása** [Szövetségi Elnök]: 127.§
- kisebbségvédelem:** 33.§, 350.§
- kis-német egység:** 45.§
- kivételes hatalom:**
 - 1929 [Szövetségi Elnök]
 - alkalmazásának előfeltételei: 129–130. §§
 - ellenőrzése: 129–130. §§
 - igénybe vehető eszközök: 129–130. §§
 - tiltott tárgykörök: 130.§
 - 1934 [Szövetségi Elnök]:
 - alkalmazásának előfeltételei: 301.§
 - ellenőrzése: 303.§, 305.§
 - igénybe vehető eszközök: 301.§
 - tiltott tárgykörök: 301.§
 - 1934 [Szövetségi Kormány]:
 - alkalmazásának előfeltételei: 300.§
 - ellenőrzése: 303.§, 305.§
 - igénybe vehető eszközök: 300.§
 - tiltott tárgykörök: 300.§
 - Weimari Köztársaság: 131.§
- kivételes rendelet:** *lásd még: kivételes hatalom*
 - Szövetségi Elnök
 - 1929: 130.§
 - 1934: 301.§
 - Szövetségi Kormány
 - 1920/1929: 41.§
 - 1934: 300.§
- kizárólagos szövetségi hatáskör:** 186.§
- kizárólagos tagállami hatáskör:** 186.§
- kizárólagos törvényhozási tárgyak:** 71.§
- kollegiális rendszer** [kormány működése]: 138.§
- konfliktushelyzet** [a parlament feloszlatásánál]: 90.§
- konkuráló törvényhozási tárgyak:** 54.§, 71.§, 186.§
- kormány:**
 - szövetségi:
 - *lásd: Szövetségi Kormány*
 - *lásd: Államkormány*
 - tagállami
 - *lásd: tagállami kormány*
- kormányalakítás**
 - szövetség:
 - 1920: 136.§
 - 1929: 137.§

- 1934: 273.§
- tagállamok:
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
- kormányfő:**
 - szövetségi
 - *lásd: Szövetségi Kancellár*
 - *lásd : Államkancellár*
 - tagállami
 - *lásd: tartományfőnök*
- kollegiális rendszer** [kormány működése]: 138.§
- kormányalakítás:**
 - szövetségi
 - 1920: 136.§
 - 1929: 137.§
 - 1934: 273.§
 - tagállami:
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
- kormány működési modelljei:**
 - kollegiális rendszer: 138.§, 272.§
 - monokratikus rendszer: 138.§, 272.§
 - szaktárcák önállósága: 138.§, 272.§
- kormányfő**
 - szövetségi [Szövetségi Kancellár]
 - választása [1920]: 136.§
 - kinevezése
 - 1929: 137.§
 - 1934: 273.§
 - felelőssége
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 273.§
 - Államkancellár [1945]: 339.§
 - tagállami [tartományfőnök]
 - helye az államszervezetben
 - 1919-1920: 21.§
 - 1920/1929: 183.§
 - hivatalának elnyerése
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§

- felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- viszonya a szövetségi szervekhez
 - 1920/1929: 184.§
- a jogállása körüli viták [1934]: 287.§

koronatartomány: 3.§, 8.§, 10.§, 12.§, 13.§, 15.§, 25.§, 69.§

körzetfőnök (Bezirkshauptmann) [1934]

- kinevezése: 292.§
- megerősítése: 292.§
- elmozdítása: 292.§

kötelező népszavazás: 203.§

kötelező részvétel [választásokon]: 85.§

kötelező szavazás [választójog]: 85.§

kötelező szövetségi népszavazás: 208.§

kötelező tagállami népszavazás: 211.§

kötött mandátum [rendi gyűlések]: 77.§

követek küldése és fogadása: 124.§

közérdek veszélyeztetése [kivételes hatalom]: 130.§

közigazgatás:

- Hans Kelsen definíciója: 65.§
- bíraskodástól való elválasztása:
 - 1920/1929: 65.§
 - 1934: 282.§
- szövetségi közigazgatás
 - 1918-1919: 18.§
 - 1919-1920: 19.§
 - 1920/1929: 111–145. §§
 - 1934: 254–275. §§
 - 1945: 338.§
 - 1946–1955: 342.§
- tagállami közigazgatás:
 - 1920/1929: 181–183. §§
 - 1934: 287–290. §§

Közigazgatási Bíróság:

- felállítása: 154.§
- szervezete: 155.§
- hatásköre: 154.§, 157.§, 158.§
- tagjainak kinevezése: 156.§

– depolitizálása: 156.§
közigazgatási büntetőügyek: 157.§
közigazgatási körzet
 [Verwaltungsbezirk]: 292.§
közigazgatási rendelet
 [Verwaltungsverordnung]: 215.§
közjegyzők: 153.§
közjogi bíráskodás kezdetei:
 – közigazgatási bíráskodás: 154.§
 – alkotmánybíráskodás: 159.§
közkegyelem: 128.§, 264.§
köztársaság
 – bevezetése [1918]: 7.§
 – az állam elnevezésében: 32.§
 – használatának megszüntetése [1934]: 231.§
 – használatának visszaállítása [1945]: 338.§
köztisztviselők kinevezése: 127.§
közvetett elnökválasztás: 114.§
közvetlen elnökválasztás: 114.§
közvetlen választójog:
 – szövetségi: 82.§
 – tagállami: 175.§
község:
 – 1934: 292.§
 – 1938-1945: 333.§
községi képviselőtestület [1934]: 292–293. §§
községi tanács [Bécs] (Gemeinderat) [1920/1929]
 – felállítása 154.§
 – létszáma: 174.§
 – megbízási ideje: 175.§
Kreis- und Landesgericht [törvényszék]: 150.§
Kundmachung [hirdetmény, értesítő]: 214.§
különbíróság: 149.§
laikus bíráskodás: 148.§
Land Österreich: 331.§

Länder- und Ständerat: *ld.*
Tagállamok- és Hivatásrendek Tanácsa
Länderrat: *ld. Tagállamok Tanácsa*
Landesgesetzblatt [tagállami közlöny]: *ld. hivatalos lap*
Landeshauptmann: *ld. tartományfőnök*
Landesrat: *ld. tartományi tanácsos*
Landesregierung: *ld. tagállami kormány*
Landesstatthalter: *ld. tartományi helytartó*
Landesverfassung: *ld. tagállami alkotmány*
Landtag: *ld. országgyűlés*
lausann-i egyezmény [második genfi egyezmény; 1932]: 43.§
legfelsőbb bíróság
 – Ausztria
 • 1920/1929: 150.§,
 • 1934: 282.§
 • kapcsolata az Anschlussal: 55.§
 – Német Birodalom [Reichsgericht]
 • 55.§, 334.§
lemondás
 – Szövetségi Elnök: 118.§
 – Nemzeti Tanács elnöksége [1933. III. 4]
 • a teljes elnökség lemondása: 221.§
 • a lemondás visszavonása: 222.§
 • megoldási lehetőségek: 222.§
 • a Hárszabály kiegészítése: 227.§
„linzi-tervezet”: 64.§
listás [arányos] választás
 – szövetség: 84.§
 – tagállamok: 175.§
Londoni Nyilatkozat: 337.§
mandátum megszűnése [Szövetségi Elnök]: 118.§
mandátum megszűnése [távolmaradás miatt; Alkotmánybíróság]: 165.§

mandátumok megosztása

[Szövetségi Tanácsban]: 96.§

másodelnök [Nemzeti Tanács]: 91.§**második genfi egyezmény** [lausann-i egyezmény, 1932]: 43.§**második kamara ellenvetési joga**

- egyszerű törvényeknél
 - Ausztria [1920/1929; óvás]: 190.§
 - Németország [1919]: 190.§
 - Lengyelország [1921]: 190.§
- alkotmánymódosításánál:
 - Ausztria [1920/1929; óvás]: 192.§
 - Németország [1919]: 192.§
 - Németország [1949]: 192.§

megbízatásának elvesztése

[Szövetségi Elnök]: 118–120. §§

megbízatási idő:

- Szövetségi Elnöké
 - 1920: 116.§
 - 1929: 116.§
 - 1934: 259.§
- államfőé [nemzetközi összehasonlítás]
 - Csehszlovákia [1920]: 116.§
 - Lengyelország [1921]: 116.§
 - Németország [1919]: 116.§
- Nemzeti Tanácsé
 - 1920/1929: 86.§
- tagállami országgyűlésé:
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 285.§
- Szövetségi Tanácsé
 - 1920/1929: 100.§
- alkotmánybíróké: 167.§
- Államtanácsé:
 - 1934: 241.§
- Szövetségi Gazdasági Tanácsé
 - 1934: 243.§
- Szövetségi Kulturális Tanácsé
 - 1934: 242.§

megsemmisítő népszavazás: 203.§**Mentelmi Bizottság:** 92.§**mentelmi jog**

- törvényhozás tagjáié
 - 1920/1929: 78.§
 - 1934: 252.§
- Szövetségi Elnöké [1920/1929]: 121.§

miniszterek: *ld. Szövetségi Kormány***miniszteri ellenjegyzés**

- 1920/1929: 141.§
- 1934: 268.§

miniszteri felelősség:

- szövetségi
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 273.§
- tagállami
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§

minősített többség [kétharmados többség]

- szövetség
 - alkotmány módosítása
 - 1920/1929: 191.§
 - 1934: 297.§
 - Házzsabály [1920/1929]: 189.§
 - alkotmánytörvény:
 - 1920/1929: 193.§
 - 1934: 297.§
 - alkotmányerejű törvény
 - 1920/1929: 193.§
 - 1934: 297.§
 - Szövetségi Elnök [1920/1929]
 - vád alá helyezése: 119.§
 - elmozdítás kezdeményezése: 120.§
 - szövetségi miniszterek vád alá helyezése
 - [1934]: 271.§
 - kivételes rendelet hatályon kívül helyezése[1934]: 300.§
- tagállam:
 - alkotmány módosítása
 - 1920/1929: 197.§
 - 1934: 309.§

- alkotmánytörvény:
 - 1920/1929: 197.§
 - 1934: 309.§
- alkotmányerejű törvény
 - 1920/1929: 197.§
 - 1934: 309.§
- tagállami kormány tagjának [1934]
 - felmentés kezdeményezése: 289.§
 - vád alá helyezése: 289.§
- monokratikus rendszer:**
 - Szövetségi Kormány:
 - 1929: 138.§
 - 1934: 272.§
 - tagállami kormány [1934]: 288.§
- Moszkvai Memorandum:** 345.§
- Moszkvai Nyilatkozat:** 336.§
- módosító indítvány tilalma** [1934]
 - szövetségi törvényhozás: 296.§
 - tagállami törvényhozás: 308.§
- működési modell** [Szövetségi Kormányé]:
 - 1920/1929: 138.§
 - 1934: 272.§
- működésképtelenség** [Nemzeti Tanács]: 222.§
- nagy-német egység:** 45.§
- napidíj** [törvényhozás tagjáé; 1934]: 249.§
- Nationalrat:** *ld. Nemzeti Tanács*
- negatív taxáció** [Közigazgatási Bíróság]: 154.§
- négyhatalmi megszállás:**
 - a függetlenségi nyilatkozat: 338.§
 - a négyhatalmi megszállás kialakítása: 337.§
 - a területi egység helyreállítása: 344.§
 - az államiság helyreállítása: 336.§
 - az államszervezet helyreállítása: 343.§
- az Államkormány felállítása: 338.§
- az Államkormány és a nyugati hatalmak: 339.§
- az ellenőrzési megállapodások: 340.§
- az ellenőrző szervek: 341.§
- az ellenőrző szervek kompetenciái: 342.§
- az ideiglenes alkotmány: 338.§
- nem állami bíróság:** 149.§
- német császár** [1849]: 45.§
- Nemzeti Tanács** [1920/1929]
 - az alakuló ülés összehívása
 - 1920/1929: 86.§
 - bizottságai:
 - 1920/1929: 92.§
 - feloszlata:
 - 1920: 88.§
 - 1929: 90.§
 - főbizottsága
 - helye a Nemzeti Tanácson belül: 92.§
 - végrehajtó hatalom ellenőrzése: 94.§
 - kivételes hatalom ellenőrzése: 130.§
 - szerepe a kormányalakításnál: 136.§
 - a közigazgatási bírák kinevezése: 156.§
 - funkciói az igazságszolgáltatás területén
 - 1920/1929: 95.§
 - funkciói a végrehajtó hatalom területén
 - 1920: 94.§
 - 1929: 94.§
 - megbízatási ideje
 - 1920/1929: 86.§
 - tisztségviselői:
 - 1920/1929: 91.§

- üléskezési rendje
 - 1920: 87.§
 - 1929: 87.§
- az ülések elnapolása
 - 1920/1929: 87.§

Nemzetközi Bíróság: 38, 61. 348.§§

nemzetközi szerződések megkötése: 124.§

népesség szerinti megosztás [Szövetségi Tanács mandátumai]: 96.§

népi kezdeményezés [1920/1929]

- szövetségi: 200.§
- tagállami: 201.§

népképvisleti kamara: *ld. Nemzeti Tanács*

népszámlálás [Szövetségi Tanács mandátumai]: 96.§

népszavazás

- alapfogalmai [1920/1929]
 - állampolgári kezdeményezés: 204.§
 - tagállami: 180
 - szövetségi: 199.§
 - kötelező: 203.§
 - fakultatív: 203.§
 - ügydöntő: 203.§
 - véleménynyilvánító: 203.§
 - kezeltetett: 203.§
 - megsemmisítő: 203.§
 - tiltott tárgykörök: 204.§
- szövetségi népszavazás [1920/1929]
 - alapelvei: 208.§
 - kötelező: 209.§
 - fakultatív: 210.§
- tagállami népszavazás [1920/1929]
 - alapelvei: 211.§
 - kötelező: 212.§
 - fakultatív: 213.§
- Szövetségi Elnök [1929]
 - választása: 114.§
 - visszahívása: 120.§
- szövetségi népszavazás [1934]: 298.§

Népszövetség

- felállítása: 24.§
- a Népszövetség Tanácsa: 24.§
- a Tanács állandó tagjai: 24.§
- a Tanács és az Anschluss kapcsolata: 31.§

népszövetségi főbiztos: 39.§

Neuilly-i béke: 23.§

Neutralitätserklärung: *ld. semleges-ségi nyilatkozat*

névszerinti szavazás: 221.§

normakontroll

- rendes bíróság: 151.§
- Alkotmánybíróság: 169.§

Notverordnung: *ld. kivételes rendelet*

nyilvánosság korlátozása [törvényhozás, 1934]: 249.§

nyugdíj korhatár [alkotmánybíróknál]: 163.§

Oberlandesgericht [ítélőtábla]: 150.§

Obersten Gerischtshof [Legfelsőbb Bíróság]: 150.§

októberi memorandum [1945]: 340.§

opciós jog [állampolgárságnál]: 29.§

országgyűlés [tagállami]:

- elnöklés
 - 1920/1929: 178.§
 - 1934: 284.§
- feloszlata
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
- határozatképesség
 - 1920/1929: 178.§
- hatásköre
 - 1920/1929: 179.§
 - 1934: 286.§
- létszáma
 - 1920/1929: 174.§
 - 1934: 284.§
- megbízási ideje
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 285.§

- működése
 - 1920/1929: 178.§
 - 1934: 285.§
- összehívása:
 - 1920/1929: 178.§
- összetétele:
 - 1934: 284.§
- tagjainak jogállása
 - 1920/1929: 180.§
- választása
 - 1920/1929: 175.§

Ostmarkgesetz: 332.§

osztályharc megszüntetése

[Quadragesimo Anno]: 238.§

Osztrák Köztársaság [Republik Österreich]: 32.§

Osztrák Szövetségi Állam

[Bundesstaat Österreich, 1934]: 233.§

óvás

- Ausztria [1920/1929; Szövetségi Tanács]
 - egyszerű törvényeknél: 190.§
 - alkotmánymódosításnál: 192.§
- Németország [1919, Birodalmi Tanács]
 - egyszerű törvényeknél: 192.§
 - alkotmánymódosításnál: 192.§
- Németország [1949, Szövetségi Tanács]
 - egyszerű törvényeknél: 192.§
 - alkotmánymódosításnál: 192.§

önfelhatalmazás [Szövetségi

Kormány, 1934]: 230.§

önfeloszlítás:

- Nemzeti Tanács: 88.§
- tagállami országgyűléseké
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§

összeférhetetlenség

- a törvényhozás tagjai
 - 1920/1929: 79.§
 - 1934: 253.§

- Szövetségi Elnök
 - 1920/1929: 123.§
 - 1934: 270.§
- a Szövetségi Kormány tagjai
 - 1934: 274.§
- tagállami kormányok
 - 1920/1929: 182.§
- az Alkotmánybíróság tagjai:
 - 1920/1929: 162–163. §§
- a fegyveres erők tagjai
 - 1934: 253.§

Összeférhetetlenségi Bizottság

[1920/1929]: 92.§

parlamentáris köztársaság: 19.§, 94.§, 111.§

parlamenti bizottságok:

- 1920/1929: 92.§ [lásd még Főbizottság]
- 1934: 248.§

parlamenti vizsgálóbizottság: 92.§, 141.§

parancsnoki hatalom (Befehlsgewalt): 132.§

pártok betiltása: 226.§

passzív választójog

- parlamenti
 - szövetségi: 82.§
 - tagállami: 175.§
- Szövetségi Elnök]:
 - 1920/1929: 115.§
 - 1934: 257.§

permanens megbízási idő

[Szövetségi Tanács]: 101.§

plenáris ülés [összehívása]: 222.§

polgármester

- Bécs
 - 1920/1929: 181.§
 - 1934: 291.§
- községeké [1934]
 - választása: 293.§
 - megerősítése: 293.§
 - elmozdítása: 293.§

politikai felelősség:

- Szövetségi Elnöké:
 - 1929: 120.§
- miniszteri (Szövetségi Kormány tagja)
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 273.§
- tartományi tanácsos (tagállami kormány tagja)
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§

Poroszország [szövetségi szerveződése]: 52.§

póttag

- Alkotmánybíróság: 161.§
- Szövetségi Bíróság: 278–279. §§
- Szövetségi Tanács: 100.§

Provinz [tartomány; Poroszország]: 52.§

Provinziallandtag [tartományi gyűlés; Poroszország]: 52.§

Quadragesimo Anno

- a hivatásrendiség: 237.§
- hatása az államszervezetre: 238.§
- államműködési válság feloldása: 317.§
- államforma szabad megválasztása: 237.§
- igazságos munkabér: 237.§
- a társadalom új szerveződése: 237.§
- osztályharc megszüntetése: 238.§

Rechnungshof [Számvevőszék]

- jogállása: 143.§
- alárendeltsége: 143.§
- elnöke: 144.§
- személyzete: 144.§
- feladata: 145.§
- viszonya a tagállamokhoz: 145.§

Rechtsverordnung [jogrendelet]: 215.§

Reich - Bund [Németország]: 57.§

referensek [Alkotmánybíróság]: 165.§

reformatórius jogkör: 158.§

Reichsgesetzblatt [Birodalmi Közlöny]: *ld. hivatalos lap*

Reichsstatthalter: *ld. birodalmi helytartó*

rendelet

- általános értelmezése: 213.§
- eredeti rendeletalkotási hatáskör: 216.§
- értesítő [Kundmachung]: 214.§
- határozat [Entschließung]: 214.§
- hirdetmény [Kundmachung]: 214.§
- jogrendelet [Rechtsverordnung]: 215.§
- közigazgatási rendelet [Verwaltungsverordnung]: 215.§

rendeleti kormányzás [1933]: 224.§

rendes bíróság: 150.§

rendkívüli minisztertanács [genfi egyezmény]: 41.§

Republik Österreich [Osztrák Köztársaság]: 32.§

Rerum Novarum: 237.§, 318.§, 319.§

rotációs rendszer [elnöki tisztségnél]

- Szövetségi Tanács: 102.§
- Tagállamok Tanácsa: 244.§

Salzburg [tagállam]

- állampolgári kezdeményezés: 210.§
- országgyűlésének választása/kinevezése
 - választása [1920/1929]: 175.§
 - kinevezése [1934]: 284.§
- országgyűlésének feloszlata
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
- országgyűlésének ülésezési rendje: 178.§
- kormányának felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§

- kormányalakítás
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
- képviselte a szövetségi törvényhozásban
 - Szövetségi Tanács [1920/1929]: 96.§
 - Tagállamok Tanácsa [1934]: 244.§
- országgyűlésének létszáma
 - 1920/1929: 174.§
 - 1934: 284.§
- országgyűlésének megbízási ideje
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 284.§
- népi kezdeményezés lehetősége: 201.§
- tagállami népszavazás
 - fakultatív: 212.§
 - kötelező: 211.§

schilling bevezetése: 42.§

semlegességi nyilatkozat [1955]

- a Szovjetunió igénye: 353.§
- az ENSZ-be történő belépés: 355.§
- az integráció tilalma: 354.§
- békefenntartásban való részvétel: 355.§
- értelmezésének változása: 355.§
- gazdasági kötelezettségek: 354.§
- katonai kötelezettségek: 353.§

Sevres-i béke: 23.§

speciális közigazgatási bíraskodás: 169.§

saint-germain-i békeszerződés

- a győztes hatalmak jogállása: 24.§
- hadiállapot megszüntetése: 26.§
- államterület megállapítása: 27.§
- új államok elismerése: 28.§
- állampolgárság: 29.§
- jóvátételi kötelezettség: 30.§
- „Anschluss”-tilalom: 31.§
- az állam elnevezése: 32.§
- kisebbségvédelem: 33.§

- a haderő korlátozása: 34.§
- a békeszerződés ellenőrzése: 35.§

Staatspräsident [államelnök, német tagállamok] 53.§

Staatsvertrag [az 1955-ös államszerződés]

- Anschluss-tilalom: 348.§
- demokratikus kormányzat fenntartása: 351.§
- előkészítése: 345.§
- emberi jogok garantálása: 350.§
- függetlenség garantálása: 346.§
- jóvátételi kötelezettség: 352.§
- katonai erő korlátozása: 349.§
- kisebbségi jogok védelme: 350.§
- köztársasági államforma fenntartása: 351.§
- megszálló erők kivonása: 347.§
- szuverenitás elismerése: 346.§

Stájerország [tagállam]

- országgyűlésének választása/kinevezése
 - választása [1920/1929]: 175.§
 - kinevezése [1934]: 284.§
- országgyűlésének feloszlata
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
- képviselte a szövetségi törvényhozásban
 - Szövetségi Tanács [1920/1929]: 96.§
 - Tagállamok Tanácsa [1934]: 244.§
- országgyűlésének létszáma
 - 1920/1929: 174.§
 - 1934: 284.§
- országgyűlésének megbízási ideje
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 284.§
- kormányalakítás
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§

- kormányának felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- szabad (birodalmi) város:** 58.§
- szabad mandátum**
 - 1920/1929: 77.§
 - 1934: 251.§
- szaktárcák önállósága** [Szövetségi Kormány]
 - 1920/1929: 138.§
 - 1934: 272.§
- szabad mérlegeléssel hozott döntés megtámadása** [Közigazgatási Bíróság]: 157.§
- szabálysértések:** 157.§
- szakvélemény** [törvényhozásban, 1934]:
 - szövetségi törvényhozás 245.§
 - tagállami törvényhozás 308.§
- Számvevőszék** [Rechnungshof]
 - jogállása: 143.§
 - alárendeltsége: 143.§
 - elnöke: 144.§
 - személyzete: 144.§
 - feladata: 145.§
 - viszonya a tagállamokhoz: 145.§
- Számvevőszéki Bizottság:** 92.§
- szavazategyenlőség** [Nemzeti Tanács]: 221.§
- személyesen gyakorolt választójog**
 - szövetségi: 82.§
 - tagállami: 175.§
- szentesítési jog** [tervezet, 1934]: 297.§
- szervezeti felépítés**
 - Szövetségi Kormányé
 - 1920/1929: 139.§
 - 1934: 272.§
 - tagállami kormányé
 - 1920/1929: 181.§
 - 1934: 288.§
- szétesés:** *ld. területi szétesés*
- szétválasztás** (közigazgatás és bíraskodás):
 - 1920/1929: 65.§
 - 1934: 282.§
- Szociáldemokrata Párt** [betiltása]: 226.§
- Szövetséges és Társult Főhatalmak:** 23.§
- Szövetséges és Társult Hatalmak:** 23.§
- Szövetséges Tanács:** 339–342. §§
- szövetségi és tagállami jog kapcsolata:** 186.§
- szövetségi felügyeleti jog**
 - a tagállami törvényhozás felett:
 - 1919/1920: 21.§
 - 1920/1929: 195.§
 - 1934: 310.§
- szövetségi alkotmány**
 - 1920/1929: 191–192. §§
 - 1934: 297.§
 - átfogó módosítása [1920/1929]
 - értelmezése: 208.§
 - kötelező népszavazás: 208.§
 - megszüntetése [1934]: 227.§
- szövetségi állam:**
 - 1918–1920: 12. §, 14–15. §§
 - 1920/1929: 66.§
 - 1934: 234–235. §§
- Szövetségi Bíróság** [1934]
 - alkotmánybíráskodási hatásköre: 281.§
 - közigazgatási bírósági hatásköre: 280.§
 - szervezete: 278.§
 - tagjainak kinevezése: 279.§
- Szövetségi Elnök**
 - alkotmánybíróági határozat végrehajtója: 126.§
 - felelőssége
 - 1920: 119.§
 - 1929: 120.§
 - 1934: 271.§

- helyettesítése
 - 1920/1929: 117.§
 - 1934: 260.§
- megbízási ideje
 - 1920: 116.§
 - 1929: 116.§
 - 1934: 259.§
- kivételes rendeletek
 - 1929: 130.§
 - 1934: 301.§
- kegyelmezési jog
 - 1920/1929: 128.§
 - 1934: 264.§
- választása
 - 1920: 113.§
 - 1929: 114.§
 - 1934: 256–258. §§
- újraválaszthatósága
 - 1920/1929: 116.§
 - 1934: 259.§

Szövetségi Gazdasági Tanács

- elnöke: 248.§
- feloszlata: 243.§
- hatásköre: 245.§
- megbízási ideje: 243.§
- összetétele: 243.§
- tagjainak kinevezése: 243.§

Szövetségi Gyűlés [1934]: 246.§

- elnöke: 248.§
- ellenőrzési jogok hiánya: 246.§
- hatásköre: 246.§
- összetétele: 246.§

Szövetségi Haderő [1920/1929]

- alkotmánybíróági határozat végrehajt.: 126.§
- parancsnokolása
 - 1920: 94.§
 - 1929: 132.§
- tiszti kar kinevezése: 127.§
- *lásd még: fegyveres erők [1934]*

szövetségi hatáskör

- kizárólagos: 186.§

- konkuráló: 186.§

szövetségi jog elsődlegessége: 186.§

Szövetségi Kancellár:

- választása
 - 1920: 136.§
- kinevezése
 - 1929: 137.§
 - 1934: 273.§
- felelőssége
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 273.§
- Államkancellár [1945]: 339.§

szövetségi kerettörvények: 71.§

Szövetségi Kormány

- előterjesztési joga
 - 1920/1929: 134.§
 - 1934: 269.§
- kormányalakítás
 - 1920: 136.§
 - 1929: 137.§
 - 1934: 273.§
- kormányfő: *ld. Szövetségi Kancellár*
- miniszteri ellenjegyzés
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 268.§
- miniszteri felelősség
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 273.§
- működési modellje
 - 1920/1929: 138.§
 - 1934: 272.§
- szervezeti felépítése
 - 1920/1929: 139.§
 - 1934: 272.§
- kivételes rendeletek:
 - 1920/1929: 41.§
 - 1934: 300.§
- 1918–1920 [Államkormány]
 - felfüggesztő vétőjoga: 17.§
 - a közigazgatás legfelsőbb szerve: 18.§
 - kinevezése [1919. III. 14-ig]: 18.§

- választása [1919. III. 14-től]: 19.§
 - 1945 [Államkormány] 338–339. §§
 - 1918–1920: *ld. Államkormány*
 - 1945: *ld. Államkormány*
- szövetségi közigazgatás**
- 1918–1919: 18.§
 - 1919–1920: 19.§
 - 1920/1929: 111–145. §§
 - 1934: 254–275. §§
 - 1945: 338.§
 - 1946–1955: 342.§

Szövetségi Közlöny

[Bundesgesetzblatt]: *ld. hivatalos lap*

Szövetségi Kulturális Tanács

- elnöke: 248.§
- feloszlata: 242.§
- hatásköre: 245.§
- megbízási ideje: 242.§
- összetétele: 242.§
- tagjainak kinevezése: 242.§

Szövetségi Tanács:

- a szabad mandátum kérdése: 98.§
- a testület megbízási ideje: 101.§
- elnöklés rendje: 102.§
- feloszlata: 101.§
- igazságszolgáltatási funkciói: 105.§
- közigazgatási funkciói: 104.§
- mandátumainak megosztása: 96.§
- póttagok: 100.§
- a tagok megbízási ideje: 100.§
- törvényhozási jogai: 103.§

szövetségi választójog:

- 1920/1929: 81–82. §§, 85.§
- 1934 [népszavazás]: 298.§

szövetségi végrehajtás: 75.§

Staatsgesetzblatt [Állami Közlöny]:
ld. hivatalos lap

szuszpenzív (felfüggesztő) vétőjog:

- szövetség a tagállami törvények felett: 195.§
- Szövetségi Tanácsé [törvényhozáásban]: 103.§, 190.§

szükségrendelet:

- *ld. kivételes rendelet*
- *ld. kivételes hatalom*

tagállami alkotmány: 197.§

tagállami előjogok [Németország]: 45.§

tagállami és szövetségi jog kapcsolata: 186.§

tagállami hatáskör

- kizárólagos: 186.§
- konkuráló: 186.§

tagállami jogállású város: 58.§, 154.§, 291.§

tagállami kamara

- Ausztria
 - 1920: *ld. Szövetségi Tanács*
 - 1929: *ld. Tagállamok- és Hivatásrendek Tanácsa*
 - 1934: *ld. Tagállamok Tanácsa*
- Németország [1919–1933]
 - *lásd: Birodalmi Tanács*
 - *lásd: Anschluss*

tagállami kormány

- felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- hatásköre
 - 1934: 290.§
- kormányalakítás
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
- működési modellje
 - 1934: 288.§
- szervezeti felépítése
 - 1920/1929: 181.§
 - 1934: 288.§

tagállami közigazgatás:

- 1920/1929: 181–183. §§
- 1934: 287–290. §§

tagállami közlöny [Landesgesetzblatt]:

ld. hivatalos lap

tagállami népszavazás: 210.§

tagállami országgyűlés: *ld. országgyűlés*

tagállami választójog [1920/1929]: 175.§

tagállamok alkotmányozási autonómiája [1920/1929]: 51.§, 70.§, 171.§

Tagállamok- és Hivatásrendek Tanácsa: 107.§

Tagállamok Tanácsa [1934]

- elnöklés rendje: 244.§
- összetétele: 244.§
- hatásköre: 245.§

tagok megbízási ideje

- Szövetségi Tanácsban [1920/1929]: 100.§
- Államtanácsban [1934]: 241.§

társadalom új szerveződése

[Quadragesimo Anno]: 237.§

tartomány [Provinz; Poroszország]: 52.§

tartományfőnök [Landeshauptmann]

- helye az államszervezetben
 - 1919/1920: 21.§
 - 1920/1929: 183.§
- hivatalának elnyerése
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
- felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- viszonya a szövetségi szervekhez
 - 1920/1929: 184.§
- a jogállása körüli viták
 - 1934: 287.§

tartományi gyűlés

[Provinziallandtag; Poroszország] 52.§

tartományi helytartó

- 1920/1929: 181.§
- 1934: 288.§

tartományi tanácsos

- 1920/1929: 181.§
- 1934: 288.§

tartományi város [1934]: 292.§

tartományi konferencia [alkotmány előkészítés]: 64.§

tartós akadályoztatás [Szövetségi Elnök]: 117–118.§

távollét [parlamenti ülésről, 1934]: 249.§

területátengedés [cessio]: 8.§, 25.§, 29.§

területi szétesés [divisio]: 8.§, 25.§

tiltott tárgykörök [népszavazás]: 204.§

tiltott tárgykörök [kivételes hatalom]:

- Szövetségi Elnök:
 - 1929: 130.§
 - 1934: 301.§
- Szövetségi Kormány [1934]: 300.§

tisztek kinevezése [haderő]: 127.§

Tirol [tagállam]

- függetlenségi nyilatkozat [1919]: 10.§
- szabad mandátum kérdése: 77.§
- országgyűlésének választása/kinevezése
 - választása [1920/1929]: 175.§
 - kinevezése [1934]: 284.§
- országgyűlésének felosztatása
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
- országgyűlésének ülésezési rendje: 178.§
- kormányalakítás
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
- kormányának létszáma: 181.§
- kormányának felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
- képviselte a szövetségi törvényhozásban
 - Szövetségi Tanács [1920/1929]: 96.§
 - Tagállamok Tanácsa [1934]: 244.§
- országgyűlésének létszáma
 - 1920/1929: 174.§
 - 1934: 284.§

- országgyűlésének megbízási ideje
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 284.§
- választási kötelezettség: 175.§
- tagállami népi kezdeményezés: 201.§
- tagállami népszavazás
 - fakultatív: 212.§
 - kötelező: 211.§

törvények alkotmányellenessége: 169.§

törvény hatálybaléptetése kivételes rendelettel [1934]:

- szövetségi: 246.§
- tagállami: 308.§

törvényhozó hatalom:

- szövetségi
 - 1918-1919: 16.§
 - 1919-1920: 17.§
 - 1920/1929: 189–193.§§, 188–209.§§
 - 1934: 294–298.§§
 - kivételes rendeletekkel [1934]: 299–301.§§
 - 1945: 338.§
 - 1946–1955: 342.§
- tagállami:
 - 1920/1929: 194–197.§§, 191–212.§§
 - 1934: 307–310.§§
- *lásd még: Államkormány*

törvényhozási eljárás:

- szövetség [1920/1929]
 - Nemzeti Tanács jogai: 189.§
 - Szövetségi Tanács jogai: 190.§
 - kihirdetés: 189.§
 - szövetség [1934]:
 - előkészítő (tanácsadó) eljárás: 295.§
 - a döntéshozatali eljárás: 296.§
 - kihirdetés:
- tagállamok [1920/1929]: 196.§
- tagállamok 1934: 308.§
- *lásd még: alkotmánymódosítás*

– *lásd még: törvénykezdeményezés*

törvénykezdeményezés

- szövetségi
 - Nemzeti Tanács [1920/1929]: 189.§
 - Szövetségi Kormány
 - 1920/1929: 189.§
 - 1934: 295–296.§§
 - Szövetségi Tanács [1920/1929]: 103.§
 - lakosság [1920/1929]: 200.§
- tagállami
 - tagállami kormány
 - 1920/1929: 196.§
 - 1934: 308.§
 - országgyűlési képviselő [1920/1929]: 196.§
 - országgyűlési bizottság [1920/1929]: 196.§
 - lakosság [1920/1929]: 201.§

területmódosítás [békeszerződés, 1919]: 27.§

területváltozás: *ld. területmódosítás*

titkos választójog:

- szövetségi: 82.§
- tagállami: 175.§

törvények kihirdetése:

- szövetségi
 - 1920/1929: 219.§
 - 1934: 296.§
- tagállami
 - 1920/1929: 194.§, 219.§
 - 1934: 308.§

törvényerővel bíró rendelet [kivételes hatalom]

- Szövetségi Elnök:
 - 1929: 130.§
 - 1934: 301.§
- Szövetségi Kormány [1934]: 300.§

törvénysértő rendeletek: 169.§

törvényszék [Kreis- und Landesgericht]: 150.§

törvényveto [államfői]:

- Ausztria [hiánya; 1920/1929]: 189.§
- Csehszlovákia [1920]: 189.§
- Lengyelország [1921]: 189.§
- Magyarország [1848]: 189.§
- Magyarország [1920]: 189.§
- Magyarország [1937]: 189.§
- Magyarország [1946]: 189.§
- Németország [1919]: 189.§

trianoni béke: 23.§**új államok elismerése** [1919]: 28.§**újraválaszthatóság** [államfő]

- Szövetségi Elnök:
 - 1920/1929: 116.§
 - 1934: 259.§
- nemzetközi összehasonlítás:
 - Csehszlovákia [1920]: 116.§
 - Németország [1919]: 116.§
 - Magyarország [1946]: 116.§

unitárius állam [egységállam]: 12, 50, 185.§§**utólagos kontroll** [kivételes hatalom]: 129-131.§§**ülésszak** [Nemzeti Tanács]: 87.§**ügydöntő népszavazás:** 203.§**Ügyrend** [Nemzeti Tanácsé, 1920/1929]: 189.§**ügyészség:** 152.§**ügyvédség:** 153.§**ülönbíráskodás:** 148.§**Vaterländische Front:** *ld. Hazafias Front***vád alá helyezés**

- Szövetségi Elnök:
 - 1920/1929: 119.§
- Szövetségi Kormány tagja:
 - 1920/1929: 141.§
 - 1934: 273.§
- tagállami kormány tagja:
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§

választási bíráskodás: 169.§**választási ciklus:**

- Szövetségi Elnök
 - 1920: 116.§
 - 1929: 116.§
 - 1934: 259.§
- Nemzeti Tanácsé
 - 1920/1929: 86.§
- tagállami országgyűlésé:
 - 1920/1929: 176.§
- Szövetségi Tanácsé
 - 1920/1929: 100.§

választási rendszer

- lehetséges módok: 83.§
- az osztrák választási rendszer: 84.§

választhatóság (passzív választójog)

- parlamenti
 - szövetségi: 82.§
 - tagállami: 175.§
- Szövetségi Elnök:
 - 1920/1929: 115.§
 - 1934: 257.§

vagyonjogi viták [szövetség-tagállam-önkormányzat között]: 169.§**választási bíráskodás:** 169.§**választási kötelezettség:**

- Nemzeti Tanács választásánál: 85.§
- Szövetségi Elnök választásánál: 114.§
- feloldása népszavazásnál: 205.§

választások kitűzése [Nemzeti Tanács]: 86.§**választójog** (aktív)

- szövetségi:
 - 1920/1929: 81–82.§§, 85.§
 - 1934 [népszavazás]: 298.§
- tagállami:
 - 1920/1929: 175.§

választójog (passzív)

- parlamenti
 - szövetségi: 82.§
 - tagállami: 175.§

- Szövetségi Elnök:
 - 1920/1929: 115.§
 - 1934: 257.§
 - vámunió** [német-osztrák; 1931]: 38.§, 43.§, 61.§
 - városi tanács** (Wiener Bürgerschaft) [Bécs; 1934]: 291.§
 - védkötelezettség tilalma**: 34.§
 - végrehajtási kegyelem**: 128.§
 - végrehajtó hatalom** [közigazgatás]
 - Hans Kelsen definíciója: 65.§
 - bíraskodástól való elválasztása:
 - 1920/1929: 65.§
 - 1934: 282.§
 - szövetségi közigazgatás
 - 1918-1919: 18.§
 - 1919-1920: 19.§
 - 1920/1929: 111–145. §§
 - 1934: 254–275. §§
 - 1945: 338.§
 - 1946-1955: 342.§
 - tagállami közigazgatás:
 - 1920/1929: 181–183. §§
 - 1934: 287–290. §§
 - véleménynyilvánító népszavazás**: 203.§
 - Verfassungsgerichtshof**: *ld. Alkotmánybíróság*
 - Versailles-i béke**: 23.§
 - vertikális hatalommegosztás**: 54.§, 68.§, 185.§, 234–235. §§, 323.§, 325.§
 - Verwaltungsgerichtshof**: *ld. Közigazgatási Bíróság*
 - Verwaltungsverordnungen** [közigazgatási rendelet]: 215.§
 - visszahívás tilalma** [képviselőknél]: 77.§
 - vizsgálóbizottság** [parlament]: 92.§, 141.§
 - Vorarlberg** [tagállam]
 - országgyűlésének választása/ kinevezése
 - választása [1920/1929]: 175.§
 - kinevezése [1934]: 284.§
 - országgyűlésének feloszlata
 - 1920/1929: 177.§
 - 1934: 285.§
 - képviselte a szövetségi törvényhozásban
 - Szövetségi Tanács [1920/1929]: 96.§
 - Tagállamok Tanácsa [1934]: 244.§
 - országgyűlésének létszáma
 - 1920/1929: 174.§
 - 1934: 284.§
 - országgyűlésének megbízási ideje
 - 1920/1929: 176.§
 - 1934: 285.§
 - kormányalakítás
 - 1920/1929: 182.§
 - 1934: 288.§
 - kormányának felelőssége
 - 1920/1929: 183.§
 - 1934: 289.§
 - függetlenségi népszavazás [1919]: 10.§
 - választási kötelezettség: 175.§
 - tagállami népi kezdeményezés: 201.§
- tagállami népszavazás**: 212.§
- Volksabstimmung** [népszavazás]: *ld. népszavazás*
- Volksbegehren** [népi kezdeményezés]: 200.§
- Volksinitiative** [a nép kezdeményezése]: 200.§
- Volksstaat** [népállam]: 231.§

DIE STAATSORGANISATION ÖSTERREICHS 1918–1955

(Inhaltverzeichnis)

Abkürzungen

Bedeutung der Fachbegriffe

Einführung

- § 1 Struktur der Arbeit
- § 2 Übersetzung der Fachbegriffe

1. Abschnitt Verfassungsordnung Deutsch-Österreichs (1918–1920)

I. Die Revolution von 1918

- § 3 Die Folgen der Niederlage im Krieg
- § 4 Die Gründung Deutsch-Österreichs
- § 5 Die Revolutionen in den Verliererstaaten (Deutschland, Ungarn und Österreich)
- § 6 Die Periode der Bildung der vorläufigen Staatsmacht

II. Die Verfassungsfrage

- § 7 Die Festsetzung der Staatsform
- § 8 Das Problem der Diskontinuität des Staates
- § 9 Die Diskontinuität des Staates und die Rezeption des alten Rechtssystems
- § 10 Die Festsetzung des Staatsgebietes
- § 11 Das Verhältnis zum Deutschen Reich

- § 12 Einheitsstaat oder Bundesstaat?
(die unmittelbare Vorgeschichte)

III. Die Staatsorganisation Deutsch-Österreichs

- § 13 Die Grundzüge der Staatsorganisation.
- § 14 Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Länder im Allgemeinen
- § 15 Die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern in Deutsch-Österreich
- § 16 Die gesetzgebende Gewalt bis zur Wahl der verfassungsgebenden Nationalversammlung (bis zum 16. Februar 1919)
- § 17 Die Bundesgesetzgebung nach der Wahl der verfassungsgebenden Nationalversammlung
- § 18 Die Bundesverwaltung vor dem 14. März 1919.
- § 19 Die Bundesverwaltung nach dem 14. März 1919.
- § 20 Die Ausübung der richterlichen Gewalt
- § 21 Die Funktion der Länder
- § 22 Zusammenfassung

2. Abschnitt **Die völkerrechtliche Stellung Österreichs von 1918–1933**

I. Staatsvertrag von Saint Germain (1919)

- § 23 Die Friedensverträge nach dem ersten Weltkrieg
- § 24 Die Rechtstellung der Siegermächte
- § 25 Das Problem der Nachfolge der Staaten
- § 26 Die Auflösung des Kriegszustandes
- § 27 Die Feststellung des Staatsgebietes
- § 28 Die Anerkennung der neuen Staaten
- § 29 Die Staatsbürgerschaft in dem Friedensvertrag
- § 30 Die Reparationsverpflichtung
- § 31 Das Anschlussverbot
- § 32 Der Name des Staates
- § 33 Der Minderheitenschutz
- § 34 Die Beschränkung der Streitkräfte

- § 35 Die Aufsicht über den Vollzug des Friedensvertrages
- § 36 Der Eintritt in den Völkerbund

II. Die Genfer Protokolle (1922, 1932)

- § 37 Das Ziel der Protokolle und die Vertragspartner
- § 38 Die Verstärkung des Friedensvertrages
- § 39 Die Ernennung des Hauptkommissars des Völkerbundes
- § 40 Die Errichtung der Kontrollkommission
- § 41 Das Notverordnungsrecht der Bundesregierung
- § 42 Die Vollziehung des Genfer Protokolles und die Souveränität Österreichs
- § 43 Das zweite Genfer Protokoll (Lausanner Protokoll) [1932]

III. Die Frage des Anschlusses an das Deutsche Reich

- § 44 Prolog
- § 45 Die Natur der deutschen Einheit (die Vorgeschichte des Anschlusses)
- § 46 Die Überwindung der innenpolitischen Hindernisse für den Anschluss
- § 47 Die außenpolitischen Hindernisse nach dem ersten Weltkrieg
- § 48 Die Harmonisierung der Verfassungsordnung und des Rechtssystems
- § 50 Eine theoretische Variante: die Auflösung des Bundes und der Anschluss der Länder
- § 51 Die Verfassungsautonomie der Länder in der Weimarer Republik
- § 52 Die Beibehaltung des Bundesrates
- § 53 Das Problem des Staatsoberhauptes
- § 54 Die Erhaltung der bundesstaatlichen Staatsorganisation Österreichs nach dem Anschluss
- § 55 Die Veränderung der Kompetenzen der österreichischen Staatsorgane
- § 56 Die Beteiligung an der Reichsstaatsmacht
- § 57 Die Änderung des Namens der österreichischen Staatsorgane
- § 58 Die Rechtsstellung Wiens

- § 59 Die Möglichkeiten der Verwirklichung
- § 60 Die Freiwilligkeit
- § 61 Der Plan einer Zollunion 1931
- § 62 Der Anschluss von 1938
- § 63 Epilog

3. Abschnitt

Die Verfassung von 1920 und ihre Novelle (1925, 1929)

I. Die Grundzüge

- § 64 Das Zustandekommen der Verfassung
- § 65 Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen
- § 66 Die bundesstaatliche Staatsorganisation
- § 67 Die Verfassungsnovelle und der Einfluss der Weimarer Reichsverfassung
- § 68 Die Staatsbürgerschaft

II. Das Verhältnis zwischen dem Bund und den Länder

- § 69 Prolog
- § 70 Das Gewicht des Bundes in der Staatsmacht
- § 71 Die Verteilung der gesetzgebenden Gewalt
- § 72 Die Vollziehung der Landesgesetze durch die Bundesverwaltung
- § 73 Die Verteilung der Verwaltung
- § 74 Die Rechtssprechung
- § 75 Die Bundesexekution

III. Die Rechtsstellung der Mitglieder der gesetzgebenden Organe

- § 76 Die Stellung der Mitglieder der Bundesgesetzgebung im Allgemeinen
- § 77 Das freie Mandat
- § 78 Die Immunität
- § 79 Die Inkompatibilität
- § 80 Die Apanage der Mitglieder der Bundesgesetzgebung

IV. Die Organe der Bundesgesetzgebung

- § 81 Die Organisation der Bundesgesetzgebung
- § 82 Das aktive und passive Wahlrecht
- § 83 Die Wahlsysteme
- § 84 Das österreichische Wahlsystem
- § 85 Die Pflicht zur Beteiligung an der Wahl
- § 86 Die Wahlperiode des Nationalrates und die konstituierende Sitzung
- § 87 Die Sitzungen des Nationalrates und die Vertagung der Sitzungen
- § 88 Die Auflösung des Nationalrates
- § 89 Die zeitliche Wirkung der Auflösung
- § 90 Die Veränderung des Auflösungsrechts nach der Verfassungsnovelle von 1929
- § 91 Die Leitung des Nationalrates
- § 92 Die Ausschüsse des Nationalrates
- § 93 Die Kompetenzen des Nationalrates in der Bundesgesetzgebung
- § 94 Die Kompetenzen des Nationalrates in der vollziehende Gewalt
- § 95 Die Kompetenzen des Nationalrates in der Rechtssprechung
- § 96 Die Mandatsverteilung im Bundesrat
- § 97 Die Delegierung der Bundesratsmitglieder
- § 98 Die Frage des freien Mandats im Bundesrat
- § 99 Die Fraktionen des Bundesrates
- § 100 Das Mandat der Mitglieder des Bundesrates, und die Ersatzmitglieder
- § 101 Das Mandat und die Auflösung des Bundesrates
- § 102 Der Vorsitz im Bundesrat
- § 103 Die Rechte des Bundesrates in der Bundesgesetzgebung
- § 104 Die Rechte des Bundesrates in der Bundesverwaltung
- § 105 Die Rechte des Bundesrates in der Rechtssprechung
- § 106 Die Rechte des Bundesrates in der Kontrolle der Bundesverwaltung
- § 107 Der Bundesrat nach der Verfassungsnovelle von 1929 (Der Länder- und Ständerat)
- § 108 Die Zusammensetzung der Bundesversammlung

- § 109 Die Konstituierung und die Funktion
der Bundesversammlung
- § 110 Die Kompetenzen der Bundesversammlung

V. Die Bundesverwaltung

- § 111 Die Organisation der Bundesverwaltung
- § 112 Das Verhältnis zwischen dem Bundespräsident
und der Bundesregierung
- § 113 Die Wahl des Bundespräsidenten zwischen 1920
und 1929
- § 114 Die Wahl des Bundespräsidenten
nach der Verfassungsnovelle von 1929
- § 115 Die Wählbarkeit
- § 116 Die Amtsdauer des Bundespräsidenten und
die Möglichkeit der Wiederwahl
- § 117 Die Stellvertretung des Bundespräsidenten
- § 118 Das Ende des Amtes des Bundespräsidenten
- § 119 Die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten
- § 120 Die Abänderung der Verantwortlichkeit
nach der Verfassungsnovelle von 1929
- § 121 Die Immunität des Bundespräsidenten
- § 122 Der strafrechtliche Schutz des Bundespräsidenten
- § 123 Die Inkompatibilität des Bundespräsidenten
- § 124 Vertretung der Republik nach außen
- § 125 Vertretung des Bundes gegenüber den Ländern
- § 126 Die Vollziehung der Entscheidungen
des Verfassungsgerichtshofes
- § 127 Das Ernennungsrecht des Bundespräsidenten
- § 128 Das Begnadigungsrecht
- § 129 Das Problem des Notverordnungsrechts
- § 130 Die Einführung des Notverordnungsrechts
(die Verfassungsnovelle von 1929)
- § 131 Das Notverordnungsrecht in der Weimarer
Reichsverfassung und die Verfassungsnovelle von 1929
- § 132 Führung des Oberbefehls über das Bundesheer
(die Verfassungsnovelle von 1929)
- § 133 Sonstige Rechte des Bundespräsidenten
- § 134 Das Vorschlagsrecht der Bundesregierung

- § 135 Die Veränderung des Vorschlagsrechts der Bundesregierung nach der Verfassungsnovelle von 1929
- § 136 Die Regierungsbildung zwischen 1920 und 1929
- § 137 Die Regierungsbildung nach der Verfassungsnovelle von 1929
- § 138 Die Funktionsmodelle der Bundesregierung
- § 139 Die Organisation der Bundesregierung
- § 140 Die Stellvertretung der Mitglieder der Bundesregierung
- § 141 Die ministerielle Gegenzeichnung, und die ministerielle Verantwortlichkeit
- § 142 Die Rechtsstellung der Staatssekretäre
- § 143 Über den Rechnungshof im Allgemeinen
- § 144 Der Präsident und das Personal des Rechnungshofes
- § 145 Die Aufgaben des Rechnungshofes

VI. Die Rechtssprechung

- § 146 Die ausschließliche Bundeskompetenz
- § 147 Die Garantien der richterlichen Unabhängigkeit
- § 148 Die Laiengerichtbarkeit
- § 149 Die Gerichtsorganisation
- § 150 Die ordentlichen Gerichte
- § 151 Die richterliche Normenkontrolle
- § 152 Die Staatsanwaltschaft
- § 153 Das Notariat und die Rechtsanwaltschaft
- § 154 Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich
- § 155 Die Organisation des Verwaltungsgerichtshofes
- § 156 Die Ernennung der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes
- § 157 Die Kompetenzen des Verwaltungsgerichtshofes
- § 158 Kassation oder Revision?
- § 159 Die Anfänge der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich
- § 160 Die Organisation des Verfassungsgerichtshofes
- § 161 Die Wahl (die Ernennung) der Verfassungsrichter
- § 162 Die Inkompatibilität und die Zugangsbedingungen (das Fehlen der Entpolitisierung)
- § 163 Die Entpolitisierung des Verfassungsgerichtshofes

- § 164 Die arbeitsrechtliche Stellung der Verfassungsrichter
- § 165 Die Arbeitsweise des Verfassungsgerichtshofes
- § 166 Die Besoldung der Verfassungsrichter
- § 167 Die Amtsperiode der Verfassungsrichter
- § 168 Das Fehlen der Bürgerbeschwerde
- § 169 Die Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes
- § 170 Die Vollziehung der Entscheidungen
des Verfassungsgerichtshofes

VII. Die Staatsorganisation der Länder

- § 171 Die Bundes- und Landeskompetenzen in
der Festsetzung der Staatsorganisationen der Länder
- § 172 Das Fehlen einer Rechtssprechung
- § 173 Die Organisationen der Landesgesetzgebung
- § 174 Die Zahl der Mitglieder der Landtage
- § 175 Die Wahl der Landtage
- § 176 Die Wahlperioden der Landtage
- § 177 Die Auflösung der Landtage
- § 178 Die Funktion der Landtage
- § 179 Die Kompetenzen der Landtage
- § 180 Die Rechtsstellung der Mitglieder der Landtage
- § 181 Die Organisation der Landesverwaltung
- § 182 Die Regierungsbildung in der Ländern
- § 183 Die Verantwortlichkeit der Landesregierungen
- § 184 Die Verhältnis zwischen der Bundes-
und Landesverwaltung

VIII. Die Rechtsquellen

- § 185 Die Hierarchie der Rechtsquellen in den Bundesstaaten
und in den Einheitsstaaten
- § 186 Das Verhältnis zwischen Bundes- und
Landesrechtsquellen im Allgemeinen
- § 187 Das Verhältnis zwischen Bundes-
und Landesrechtsquellen in Österreich
- § 188 Die Rolle der zweiten Kammer in der Gesetzgebung
in der Bundesstaaten
- § 189 Die einfachen Gesetze: die Rechte des Nationalrates
- § 190 Die einfachen Gesetze: die Rechte des Bundesrates

-
- § 191 Die Bundesverfassung: die Rechte des Nationalrates
 - § 192 Die Bundesverfassung: die Rechte des Bundesrates
 - § 193 Die Bundesverfassungsgesetze
 - § 194 Die bundesrechtlichen Vorschriften
in der Landesgesetzgebung
 - § 195 Das Aufsichtsrecht des Bundes
in der Landesgesetzgebung
 - § 196 Die einfachen Landesgesetze
 - § 197 Die Landesverfassungen
 - § 198 Die unmittelbare Teilnahme des Volkes
an der Gesetzgebung
 - § 199 Die Mitwirkung der Bevölkerung in der Bundes-
und Landsgesetzgebung
 - § 200 Das Volksbegehren in der Bundesgesetzgebung
 - § 201 Das Volksbegehren in der Landesgesetzgebung
 - § 202 Über die Volksabstimmung im Allgemeinen
 - § 203 Die Funktionen der Volksabstimmung
 - § 204 Das Problem des Antrags der Bevölkerung
 - § 205 Die Aufhebung der Abstimmungspflicht
 - § 206 Die Beteiligung der Wahlberechtigten
(Die Frage der Gültigkeitsgrenze)
 - § 207 Die Bundesvolksabstimmung im Allgemeinen
 - § 208 Die obligatorische Bundesvolksabstimmung
 - § 209 Die fakultative Bundesvolksabstimmung
 - § 210 Die Landesvolksabstimmungen im Allgemeinen
 - § 211 Die obligatorische Landesvolksabstimmung
 - § 212 Die fakultative Landesvolksabstimmung
 - § 213 Die allgemeinen Verwaltungsakte (Verordnungen)
im österreichischen Verfassungsrecht
 - § 214 Der Namen der allgemeinen Verwaltungsakte
 - § 215 Die Rechtsverordnungen und
die Verwaltungsverordnungen
 - § 216 Die primäre und die Durchführungsverordnungen
 - § 217 Die Notverordnungen
 - § 218 Das Verordnungsrecht der Verwaltungsbehörden
 - § 219 Die Bekanntmachung der Rechtsnormen

4. Abschnitt

Die Verfassung des Bundesstaates Österreichs (1934)

I. Das Zustandekommen der Verfassung

- § 220 Die Krise des parlamentarischen Regierungssystem
- § 221 Die Sitzung des Nationalrates vom 4. März 1933
- § 222 Die Rechtslage nach dem Rücktritt
des Nationalratspräsidiums
- § 223 Das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz
von 1917
- § 224 Die Einführung der Notverordnungsgewalt
- § 225 Die Einstellung der Funktion
des Verfassungsgerichtshofes
- § 226 Die Vorbereitung der neuen Verfassung
- § 227 Die Bekanntmachung der neuen Verfassung
- § 228 Das Ermächtigungsgesetz vom 30. April 1934
und sein Charakter
- § 229 Die Wirksamkeit des Ermächtigungsgesetzes
vom 30. April 1934
- § 230 Das Verfassungsübergangsgesetz

II. Die Grundzüge der Verfassung

- § 231 Die Frage der Staatsform
- § 232 Die Frage der Regierungsform
- § 233 Der neue Name Österreichs (Bundesstaat Österreich)
- § 234 Die Frage der bundesstaatlichen Staatsorganisation
- § 235 Die autoritäre Staatsmacht und
die bundesstaatliche Staatsorganisation
- § 236 Die Frage des Ständewesens
- § 237 Das Ständewesen und
die Enzyklika „Quadragesimo Anno“
- § 238 Die Enzyklika „Quadragesimo Anno“
und die Staatsorganisation
- § 239 Die Verhältnis des Ständewesens und
der Staatsorganisation in der Verfassung von 1934

III. Die Bundesgesetzgebung

- § 240 Die Zusammensetzung und die Organisation der Bundesgesetzgebung
- § 241 Der Staatsrat
- § 242 Der Bundeskulturrat
- § 243 Der Bundeswirtschaftsrat
- § 244 Der Länderrat
- § 245 Die Aufgabe der vorberatenden Organe
- § 246 Der Bundestag
- § 247 Die Bundesversammlung
- § 248 Die Organisation und die Funktion der gesetzgebenden Organe
- § 249 Die kennzeichnenden Merkmale der Bundesgesetzgebung
- § 250 Die Rechtstellung der Mitglieder der Bundesgesetzgebung
- § 251 Das freie Mandat
- § 252 Das Fehlen der Immunität
- § 253 Die Inkompatibilität

IV. Die Bundesverwaltung

- § 254 Die Organisation der Bundesverwaltung
- § 255 Die Organe der Bundesverwaltung
- § 256 Die Alternativen zur Wahl des Bundespräsidenten
- § 257 Die Wahl des Bundespräsidenten nach der Verfassung von 1934
- § 258 Die Wählbarkeit
- § 259 Die Amtsdauer und die Neuwahl des Bundespräsidenten
- § 260 Die Stellvertretung des Bundespräsidenten
- § 261 Die Kompetenzen des Bundespräsidenten im Allgemeinen
- § 262 Vertretung Österreichs nach außen, Vertretung des Bundes gegenüber den Ländern
- § 263 Die Rechte des Bundespräsidenten in der Gesetzgebung
- § 264 Das Begnadigungsrecht
- § 265 Die Ernennungsrechte des Bundespräsidenten
- § 266 Der Oberbefehl über die bewaffnete Macht
- § 267 Sonstige Kompetenzen des Bundespräsidenten

- § 268 Die ministerielle Gegenzeichnung
- § 269 Das Vorschlagsrecht der Bundesregierung
- § 270 Die Inkompatibilität des Amtes des Bundespräsidenten
- § 271 Die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten
- § 272 Die Organisation und das Funktionsmodell
der Bundesregierung
- § 273 Die Regierungsbildung und die Verantwortlichkeit
der Bundesregierung
- § 274 Die Inkompatibilität der Mitglieder der Bundesregierung
- § 275 Die Ladung in den Zeugenstand des Bundespräsidenten
und der Mitglieder der Bundesregierung

V. Die Gerichte

- § 276 Die ausschließliche Bundeskompetenz
- § 277 Die Gerichtsorganisation
- § 278 Die Organisation des Bundesgerichtshofes
- § 279 Die Ernennung der Mitglieder des Bundesgerichtshofes
- § 280 Der Bundesgerichtshof, als Verwaltungsgerichtshof
- § 281 Der Bundesgerichtshof, als Verfassungsgerichtshof
- § 282 Die Unabhängigkeit der Richter

VI. Die Staatsorganisation der Länder und die Selbstverwaltungen

- § 283 Die Rechtsstellung der Länder in dem autoritären Staat
- § 284 Die Organisation und Zusammensetzung der Landtage
- § 285 Die Wahlperiode und die Auflösung der Landtage
- § 286 Die Kompetenzen der Landtage
- § 287 Die Rechtsstellung des Landeshauptmannes
- § 288 Die Organisation der Landesregierungen
und die Regierungsbildung in den Länder
- § 289 Die Verantwortung der Landesregierungen
- § 290 Die Aufgabe der Landesregierungen
- § 291 Die Bundeshauptstadt
- § 292 Die Organisation der Selbstverwaltungen
- § 293 Die Wahl der Bürgermeister

VII. Die Rechtsquellen

- § 294 Die Grundzüge der Bundesgesetzgebung
- § 295 Die ordentliche Bundesgesetzgebung: das vorbereitende (begutachtende) Verfahren
- § 296 Die ordentliche Bundesgesetzgebung: das beschließende Verfahren
- § 297 Die Bundesverfassung
- § 298 Die Volksabstimmung
- § 299 Die Rechte der Bundesregierung nach dem Ermächtigungsgesetz von 30. April 1934
- § 300 Das Notverordnungsrecht der Bundesregierung nach der Verfassung von 1934
- § 301 Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten nach der Verfassung von 1934
- § 302 Die Bezeichnung der Notverordnungen
- § 303 Die Kontrolle des Notverordnungsrechts: die Außerkraftsetzung der Verordnung
- § 304 Die Verfassungsgesetzkraft der Notverordnungen
- § 305 Die Kontrolle des Notverordnungsrechts: die Verantwortung der Regierung
- § 306 Die Bewertung der Bundesgesetzgebung
- § 307 Die Vorschriften der Bundesverfassung in der Landesgesetzgebung
- § 308 Die einfachen Landesgesetze
- § 309 Die Landesverfassungen
- § 310 Das Aufsichtsrecht des Bundes
- § 311 Die Verordnungen

VIII. Die Bewertung der Verfassung von 1934

- § 312 Das Ziel der Verfassung von 1934
- § 313 Das Regierungssystem der Verfassung von 1934
- § 314 Die Beschränkung der gesetzgebenden Gewalt
- § 315 Die selbsterhaltende Staatsmacht
- § 316 Das autoritäre Regierungssystem gegen das ständische Regierungssystem
- § 317 Die Eignung der Enzyklika „Quadragesimo Anno“ zur Lösung der Staatskrise

- § 318 Die Fähigkeit der Stände auf zur Ausübung der Staatsmacht
- § 319 Die Gefahr der Verfassung in Hinblick die Enzyklika „Quadragesimo Anno“
- § 320 Zusammenfassung

5. Abschnitt

Österreich als Teil des Dritten Reichs 1938–1945

I. Die Vollziehung des Anschlusses

- § 321 Das Problem des Anschlusses nach 1933
- § 322 Das Juli-Abkommen von 1936 und seine Folgen
- § 323 Unterschiede im Anschluss an einen demokratischen oder einen totalitären Staat

II. Die Staatsorganisation des Dritten Reiches

- § 324 Die Rechtsstellung der Länder in dem Dritten Reich und der Anschluss
- § 325 Das Ermächtigungsgesetz von 30. April 1934
- § 326 Die Auflösung der Landesautonomie
- § 327 Das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches
- § 328 Die Reichsstatthaltern nach 1935
- § 329 Zusammenfassung (Die Staatsorganisationsmodelle des Dritten Reiches)

III. Die Rechtstellung Österreichs im Dritten Reich

- § 330 Die Periode der deutschen Besatzung
- § 331 Land Österreich (13. März 1938 – 30. April 1939)
- § 332 Das Ostmarkgesetz (1. Mai 1938 – 27. April 1945)
- § 333 Die „Selbstverwaltungen“
- § 334 Die Gerichtsorganisation
- § 335 Die völkerrechtliche Stellung Österreichs 1938-1945

6. Abschnitt

Die Besetzung Österreichs durch die vier Siegermächte und der Staatsvertrag von 1955

I. Der österreichische Staat in der Besatzungszeit

- § 336 Die Wiederherstellung der Staatlichkeit Österreichs
(Moskauer Erklärung)
- § 337 Die Besetzung durch die vier Siegermächte
(Londoner Erklärung)
- § 338 Die Bildung der vorläufigen Staatsregierung,
die Unabhängigkeitserklärung
und die vorläufige Verfassung
- § 339 Das Verhältnis der vorläufigen Staatsregierung
zu den Westmächten
- § 340 Die Kontrollabkommen und das Memorandum
des Alliierten Rates vom 20. Oktober 1945
- § 341 Die Kontrollorgane der Siegermächte
- § 342 Die Kompetenzen der Kontrollorgane
- § 343 Die Wiederherstellung der
österreichischen Staatsorganisation
- § 344 Die Wiederherstellung der Gebietsintegrität Österreichs

II. Der Staatsvertrag von 1955 und die Neutralitätserklärung

- § 345 Die Bestrebung zur Auflösung der Besatzung
und der Abschluss des Staatsvertrages von 1955
- § 346 Anerkennung der Souveränität und Garantie
der Unabhängigkeit Österreichs
- § 347 Abzug der alliierten Besatzungskräfte
- § 348 Das Anschlussverbot
- § 349 Die Beschränkung der Streitkräfte
- § 350 Die Garantie der Menschen- und Minderheitsrechte
- § 351 Die Erhaltung des demokratischen Regierungssystems
und der Schutz der republikanischen Staatsform
- § 352 Die Reparationsverpflichtung
- § 353 Die Neutralitätserklärung und
die militärischen Verpflichtungen
- § 354 Die wirtschaftlichen Pflichten, Verbot
zur Teilnahme an der europäischen Integration

§ 355 Die geänderte Auslegung der Neutralität

§ 356 Zusammenfassung

Literaturverzeichnis

Anlage

Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) [ungarische Übersetzung]

Die Verfassung des Bundesstaates Österreich vom 24. April / 1. Mai 1934
[ungarische Übersetzung]