

A TAGÁLLAMOK ÁLLAMSZERVEZETE AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ UTÁNI AUSZTRIÁBAN

SZABÓ ISTVÁN
egyetemi docens (PPKE JÁK)

I. Prológus

Az Osztrák Császárság 1918-as felbomlása jelentősen átrajzolta Közép-Európa térképét, területén több új államalakulat jött létre. A koronatartományok korábbi területi beosztását egyes államokban meghagyták, máshol felszámolták. Csehszlovákiában külön közigazgatási egységet képezett Csehország és Morvaország, amely a Habsburg időszakban is két önálló koronatartomány volt (Cseh Királyság, Morva Órgrófság). A tisztán németek által lakott koronatartományok területein létrejött Német-Ausztria (Osztrák Köztársaság)¹ szintén követte ezt a metódust. Az viszont még nyitott kérdés volt, hogy milyen államszerveződési modell keretei között éli további életét. A tartományok területi beosztásának megtartása ugyanis nem jelentett automatikusan szövetségi államberendezkedést. Éppen az előbb említett Csehszlovákia a jó példa rá, amely követte a korábbi területi tagozódást, mégsem szövetségi államként működött. Sőt, ez azért sem magától értetődő, mert 1918 előtt az Osztrák Császárság sem követte ezt a modellt, hanem decentralizált egységállam volt. (lásd III. pont) Ennek bizonyításához azonban határvonalat kell vonnunk a szövetségi állam és a decentralizált egységállam között.

¹ Az új államalakulat magát Német-Ausztriának nevezte, de a békeszerződés eltiltotta ennek használatától, s kötelezte az Osztrák Köztársaság elnevezés felvételére. (ERICH ZÖLLNER: *Geschichte Österreichs*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1979⁶, 500.; GEORG FROELICH: Die Wirkungen des Staatsvertrags von St. Germain auf unsere Verfassung. In *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Band I. (1919/1920), 404.; WILHELM BRAUNEDER: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2001⁸, 195.; OSKAR LEHNER: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, 2002³, 267.)

II. A szövetségi állam jellegzetességei

Az egységállamban (unitárius államban) a vertikális hatalommegosztás csak a végrehajtó hatalmon belül valósul meg, a központi közigazgatás és a helyi önkormányzatok elkülönülésével. Ezen utóbbiak azonban önálló szuverenitással nem bírnak, jogállásukat a központi hatalom egyoldalúan határozza meg.

A helyi önkormányzatok és a központi hatalom között azonban létezhetnek belső állami egységek (tartomány, tagállam), amelyekkel a központi hatalom mindhárom hatalmi ág gyakorlását megoszthatja. Ezeknek a léte azonban önmagában még nem eredményez szövetségi államot, csak akkor, ha ezek a belső területi egységek sui generis szuverenitással bírnak. Ez lesz a szövetségi állam legfontosabb jellegzetessége.²

A szövetségi államban a szövetség és a tagállamok együttesen (egymással megosztva) birtokolják az állami szuverenitást. Az államszerveződés felépítését egyoldalúan egyik fél sem változtathatja meg, ez csak a két egység (szövetség és tagállamok) konszenzusával történhet. A decentralizált egységállamban szintén vannak belső állami egységek, ezek jogállását azonban a központi hatalom önállóan határozza meg, a tagállamoknak biztosított jogosítványok azok hozzájárulása nélkül is elvonhatóak.

A szövetség és a tagállamok viszonyát általában a szövetségi alkotmány rögzíti, így az államszerveződés átalakítása ennek módosítása által történhet. Lényeges kérdés tehát az, hogy a központi alkotmány módosítása a szövetségi szervek kizárólagos kompetenciája, vagy arra a tagállamoknak is van befolyásuk. Az első esetben decentralizált egységállamról, a második esetben szövetségi államról beszélhetünk. Azonban meg kell említeni még azt is, hogy a tagállamok befolyásának mértéke különböző lehet, így az egyes szövetségi államok hatalmi struktúrája sem egyforma.

A tagállamok közreműködésüket technikailag több módon is gyakorolhatják. Elképzeltető, hogy a szövetségi parlament egyik kamaráját a tagállamok delegáltjai alkotják, így ennek a kamarának az alkotmánymódosításban való részvételével lehet a tagállamok közreműködését biztosítani. Más megoldást követ viszont az Egyesült Államok, ahol nincs tagállami kamara, az alkotmány kiegészítéseket azonban a tagállamok háromnegyedének ratifikálni kell.

III. Különbségek az Osztrák Császárság és az Osztrák Köztársaság államszerveződésében

Az új Ausztria, bár a császárság államával tagadta a kontinuitást, mint már említettem, annak közigazgatási rendszerét átvette, belső területi egységeit az egykori koronatarományokhoz igazodva építette ki. Dönteni kellett azonban arról, hogy unitárius állam (egységállam), illetőleg decentralizált egységállam lesz-e, vagy szövetségi állammá alakul. A régi tartományi rendszer ugyanis mindhárom variációt lehetővé tette.

Az egykori Osztrák Császárság államszervezete mutatott szövetségi állami jellemzőket, hiszen a koronatarományokban voltak országgyűlések (Landtag), amelyek

² SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Budapest: Osiris, 2006, 569.

hoztak saját törvényeket, s volt bizonyos autonómiával bíró közigazgatásuk (Landesverwaltung) is.³ A koronatartományoknak azonban nem volt önálló uralkodójuk, hanem mindegyiknek az élén a császár állt.⁴ Ebből következően az ott született törvények nem voltak teljesen autonóm jogforrások, hiszen az államfő általi szentesítésük a császár jogköre volt.⁵ Mivel az alkotmányos monarchiákban a végrehajtó hatalom élén szintén az államfő állt, így a koronatartományok elkülönült közigazgatására is volt központi befolyás.

A szövetségi szerveződés hiányának döntő eleme azonban nem ez volt, hanem a központi törvényhozás szervezete, annak ugyanis nem volt tagállami kamarája. A törvényhozás ugyan két házról állt, de a népképviselői kamara mellett egy főrendiház működött, amelynek semmi köze nem volt a szövetségi államberendezkedéshez. Így a koronatartományok jogállását kizárólag a központi hatalom határozta meg, amelynek következtében az Osztrák Császárság nem szövetségi állam, hanem decentralizált egységállam volt.

Az 1920-as alkotmányban azonban elmozdulás történt a szövetségi állam irányába. A központi parlament második kamaráját (Szövetségi Tanács) ugyanis a tagállamok delegáltjaiból szervezték meg, s bizonyos jogosítványokat is biztosítottak számára a szövetségi alkotmánnyal kapcsolatban. A tagállamok jogállását érintő egyes alkotmányi rendelkezések módosításánál – ugyan elég korlátozott módon, de mégis – egy speciális vétójogot kapott, amely elsősorban a saját jogállását érintő alkotmányi rendelkezések megváltoztatásához kapcsolódott. Néhány erre vonatkozó passzust csak akkor lehetett módosítani, ha a kilenc tagállamból azt legalább négy delegáltjainak a fele-fele támogatta.⁶ (B-VG. 1920.⁷ 35. cikkely (4) bekezdés) Gyengítette a tagállamok befolyását, hogy a Szövetségi Tanács tagjainak szabad mandátumuk volt⁸ (B-VG. 1920. 56. cikkely), vagyis a delegálás után a tagállamok nem adhattak számukra utasításokat. A jogosítvány azonban így is elegendő volt ahhoz, hogy ha a tagállamok egységesen összefogtak, akkor a rájuk vonatkozó alkotmánymódosítást blokkolni tudták. Ha nem is túl erősen, de ezzel mégiscsak teljesült az a feltétel, hogy az autonóm belső egységek jogai nem kizárólag a központi hatalom döntésétől függttek, hanem azok megváltoztatásával szemben a tagállamok vétót emelhettek (lásd II. pont).

³ BRAUNEDER i. m. 177.

⁴ Ebből eredt, hogy a Habsburgoknak olyan sok uralkodói címük volt: Csehország királya, Dalmácia királya, Salzburg nagyhercege stb.

⁵ LEHNER i. m. 238.; Érdemes megemlíteni, hogy Németországban a tagállami törvényeket az adott tagállam uralkodója szentesítette.

⁶ LUDWIG ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts. (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)* Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1927, 265.

⁷ B-VG 1920 (Bundsverfassungsgesetz vom 1920) = Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya. [Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)]

⁸ ROBERT WALTER: *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1972, 289.; FRIEDRICH KOJA: Die Vertretung der Länderinteressen im Bund. In FRIEDRICH KOJA – ERNST C. HELLBLING – THEODOR VEITER – ROBERT WALTER (Hrsg.): *Bundesstaat auf der Waage*. Salzburg – München und Wien – Frankfurt – Zürich: Universitätsverlag Anton Pustet – Europa Verlag, 16.

Arra, hogy Ausztria decentralizált egységállamból szövetségi állammá alakult, az alkotmány címének megfogalmazása is bizonyítékul szolgál, amely szerint: „Az 1920. évi október 1-i törvény, amellyel az Osztrák Köztársaság szövetségi állambe rendezkedést nyert (szövetségi alkotmánytörvény).”⁹ Ez arra utal, hogy Ausztria ezzel az alkotmánnyal vált szövetségi állammá.

Érdemes még megemlíteni, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlésben a két vezető erő, a keresztényszocialisták és a szociáldemokraták között az egyik fő vitapontot éppen a tagállamok és a szövetség viszonyának megállapítása jelentette. A jobboldal erősebb tagállami autonómiát szeretett volna, míg a baloldal a központ kompetenciáinak erősítésére törekedett.¹⁰ A szövetségi államszervezet tényleges szabályainak megállapítása a két álláspont közötti kompromisszum eredménye lett.

IV. A tagállamok alkotmányozási autonómiája

Egy szövetségi államban a tagállamok jogállását két fontos elem határozza meg. Egyrészt a szövetség és tagállamok közötti hatásköri megosztás, vagyis annak meghatározása, hogy a tagállamok milyen államhatalmi funkciókat láthatnak el. A másik lényeges elem, hogy ezen hatáskörök gyakorlására milyen államszervezetet hozhatnak létre. A területi korlátok miatt, jelen tanulmányban csak az utóbbi elemet, Ausztria tagállamainak államszervezeti felépítését fogjuk vizsgálni.

A szövetségi államokban a tagállamoknak alkotmányozási autonómiájuk van, vagyis saját alkotmányt bocsáthatnak ki, amelyre 1918 után Ausztria tagállamainak is lehetősége nyílt.¹¹ A szövetségnek viszont lehetősége van arra, hogy a központi alkotmányban előírásokat állapítson meg a tagállamokra vonatkozóan, amelyeket alkotmányuk elfogadásakor azok kötelesek betartani. A szövetségi előírásokat két szempont szerint is elemezni kell. Egyrészt, hogy a szövetséget alkotó állami egységek jogállása azonos-e. Van ugyanis olyan szövetségi állam, ahol az őt alkotó belső egységek különböző mértékű autonómiával bírnak.¹² A másik kérdés pedig az, hogy a szövetség milyen részletesen szabályozza a tagállamok működését. Ez minél szélesebb körű, az alkotmányozási autonómia annál korlátozottabb.

Ausztriában a tagállamok azonos jogállással bírtak,¹³ vagyis csak a második kérdést, a szövetségi alkotmány szabályozási elemeit kell vizsgálnunk. A tagállamok

⁹ Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)

¹⁰ LEHNER i. m. 291.

¹¹ LEHNER i. m. 301. A császárság idején a koronatarományok nem rendelkeztek alkotmányozási autonómiával. Működésüket nem is „alkotmány” („Verfassung”), hanem tartományi rendtartások („Landesordnung”) szabályozta. Ezeket – még 1861-ben, a Februári Pátens mellékleteiként – a császár bocsátotta ki. (LEHNER i. m. 211.) Hatályukat az 1867-es alaptörvények nem érintették, így egészen 1918-ig hatályban maradtak. A szövetségi szerveződés szempontjából a lényeges elem, hogy nem a koronatarományok autonóm döntése alapján bocsátották ki azokat.

¹² Erre példa lehet az Orosz Föderáció jelenlegi államszervezete. (SZENTE i. m. 572.)

¹³ Ez alól a köztársaság első éveiben némi kivételt jelentett az Alsó-Ausztria és Bécs között fennálló speciális alkotmányjogi kapcsolat. (lásd VI. pont) Azonban ez sem jelentett igazán különböző jogállást, csak két tagállam bizonyos hatásköröket közösen gyakorolt.

autonómiája szempontjából megengedőbb az a szabályozás, amikor a szövetségi alkotmány államszervezetükre vonatkozóan csak alapelveket állapít meg, tételes szervezeti konstrukciókat azonban nem határoz meg. Ezt a rendszert követte például a korabeli Németország (a Weimari Köztársaság).¹⁴

Az Osztrák Köztársaság alkotmánya azonban nem volt ilyen megengedő. A szövetségi alkotmány nem csak alapelveket, hanem tételes szabályokat is tartalmazott a tagállamok államszervezetére vonatkozóan. Ezek azonban nem voltak kimerítőek, így a tagállami alkotmányoknak is jutott szerep. Tehát volt alkotmányozási autonómiájuk, csak lényegesen szűkebbre szabottan, mint Németországban. Így államszervezetük tárgyalása kapcsán vegyülni fognak a szövetségi és a tagállami normák. Eből következik az is, hogy a tagállamok államszervezete részben egyforma volt, hiszen a szövetségi normák mindenkire egységesen vonatkoztak. A téma tárgyalása kapcsán így lesznek olyan elemek, amelyeket egységesen tárgyalunk, s lesznek olyanok, amelyeknél a tagállamokat egyenként kell vizsgálat alá vennünk, hogy az adott autonóm ügykört miként szabályozták.

V. Az igazságszolgáltatás hiánya

Ausztriában a bírói hatalom gyakorlását a szövetség nem osztotta meg a tagállamokkal, az kizárólagos központi hatáskör maradt. Így az igazságszolgáltatás szervezeti felépítésébe és működésükbe a tagállamok nem szólhattak bele. Azt azonban meg kell említeni, hogy a törvényhozó hatalom osztott volt, nemsokára látni fogjuk, hogy a tagállamok önálló országgyűléssel rendelkeztek. Ennek a szervezeti felépítésnek természetes következménye, hogy a tagállami törvényekből eredő jogviták is a szövetségi bíróságok elé kerültek.

Amennyiben az igazságszolgáltatást a szövetség megosztja a tagállamokkal, az a teljes igazságszolgáltatási szervezetre igaz lehet. Vagyis nemcsak az ún. rendes bíróságok, hanem különbíróságok is felállíthatóak a tagállamokban. Németországban például már a XIX. század végétől működnek tagállami közigazgatási bíróságok, majd a második világháború utáni időszaktól tagállami alkotmánybíróságok is. Ez annyit jelent, hogy a tagállam közigazgatása felett saját közigazgatási bírósága gyakorol bírói kontrollt, s a tagállami alkotmány védelmét is saját alkotmánybíróságuk látja el.

¹⁴ A Weimari Alkotmány (17. cikkely (1)–(2) bekezdés) megkövetelte az államforma homogenitását, vagyis minden tagállamnak kötelezően köztársasági államformát kellett rögzítenie. 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. (ERNST RUDOLF HUBER: *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Stuttgart – Berlin – Köln – Mainz, 1957/1990, 6. kötet 72–73.; 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, 353.) Arról azonban semmilyen rendelkezést nem tartalmazott, hogy például a tagállamok parlamentjei egy vagy két kamarásak, vagy a tagállami végrehajthatalmat milyen szervezeti felépítésben kell gyakorolni.

Ausztriában viszont a tagállami közigazgatás döntéseivel szemben is a szövetségi közigazgatási bírósághoz lehet keresetet benyújtani, s a tagállami alkotmányok megsértése esetén is a szövetségi alkotmánybíróság jár el.

VI. A tagállami törvényhozás szervei

A tagállami törvényhozás szerveit a szövetségi alkotmány határozta meg, így az mindenütt egységes volt. A törvényhozó hatalom gyakorlására mindegyik tagállamnak a lakossága által választott egykamarás országgyűlést (Landtag) kellett felállítania.¹⁵ (B-VG. 1920. 95. cikkely (1) bekezdés) Ennek elnevezése ugyan Bécsben községi tanács (Gemeinderat) volt, de jogállását tekintve ez is országgyűlésnek számított.¹⁶ Ennek eredete még arra a speciális kapcsolatra vezethető vissza, amely a köztársaság első éveiben Bécs és Alsó-Ausztria között fennállt.¹⁷

A szövetségi alkotmány – bár részletesebb volt, mint Németországban (lásd V. pont) – a törvényhozó szervekre vonatkozóan sem tartalmazott kimerítő szabályozást. A következő pontokban látni fogjuk, hogy sok lényeges kérdés eldöntésében meghagyta a tagállamok autonómiáját.

VII. 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.¹⁸

Az 1929-es alkotmánynovella a lakosságszámtól függően maximalizálta az országgyűlések képviselői létszámát.¹⁹ Ez ugyan csak felső határ volt, tehát kisebb létszámot megállapíthattak a tagállamok, de ezzel a lehetőséggel nem nagyon éltek.²⁰

¹⁵ ERNST C. HELBLING: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* (Zweite Auflage) Wien – New York: Springer Verlag, 1974, 441.

¹⁶ ADAMOVICH (1927) i. m. 157.; LEHNER i. m. 303.

¹⁷ 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. 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 az Alsó-Ausztria és Bécs kapcsolatáról szóló passzust, mint oka fogott rendelkezést, hatályon kívül helyezte.

¹⁸ 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.

¹⁹ WALTER i. m. 561.

²⁰ 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 Voralberg 30 (26) fős

A másfélmilliónál nagyobb létszámú tagállamokra a korlátozás nem vonatkozott. Ebbe a körbe egyedül Bécs tartozott, aki továbbra is szabadon állapíthatta meg törvényhozó szervének létszámát.²¹

VIII. Az országgyűlések választása

Az országgyűlések választására vonatkozóan a szövetségi alkotmány a demokratikus alapelvek alkalmazását és a kötelező arányos (listás) választási rendszer alkalmazását írta elő:²² „[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.” (B-VG. 1920. 95. cikkely (1) bekezdés)

Tehát kötelező volt az arányos (listás) választás alkalmazása, de a tagállamok maguk döntöttek a választókerületek kialakításáról, amellyel elvileg befolyásolni lehetett az ún. bejutási küszöböt. A töredékszavazatok figyelembe vételére szolgáló országos (kompenzációs) lista alkalmazását ugyanis a szövetségi alkotmány nem írta elő. Csupán egyetlen imperatív megkötés volt még, hogy ha több választókerületet alakítanak ki, a megszerzhető mandátumokat a lakosság arányában kellett köztük szétosztani. (B-VG. 1920. 95. cikkely (3) bekezdés). Kompenzációs lista nélkül, a választókerületek elaprózásával, a kis pártok kizárhatók a mandátumszerzésből. Ha egy-egy listás választókerületben csak 4–5 mandátumot osztanak szét, akkor egy-egy mandátum megszerzéséhez a szavazatok 20–25%-át meg kell szerezni. A tagállamok azonban a gyakorlatban nem aprózták el a választókerületeket, sőt ezzel ellentétesen, Bécs kivételével mindenhol nagyobbak voltak, mint a Nemzeti Tanács választásakor.²³

országgyűlésével, bár lakosságát tekintve ezen utóbbi tagállam kisebb volt Salzburnál. Burgenlandnak az országgyűlése 32 (36) képviselőlőből állt, Tirolét 40 (36), Karintiát 42 (36), Stájerországét 56 (48), Felső-Ausztriát 60 (48), Alsó-Ausztriát pedig szintén 60 (56) képviselő alkotta. (ADAMOVIČ (1927) i. m. 157.; LUDWIG ADAMOVIČ: *Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts*. [Virte, neubearbeitete Auflage] Wien: Springer Verlag, 1947, 133.; WALTER i. m. 561.]

²¹ 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. (ADAMOVIČ (1927) i. m. 157.; ADAMOVIČ (1947) i. m. 133.)

²² HELBLING i. m. 441–442.

²³ A tagállamok, még országgyűléseik létszámának 1929-es szabályozása előtt [lásd VII. pont] az alábbiak szerint alakították ki választókerületeik számát: Felső-Ausztriában 5, Burgenlandban, Alsó-Ausztriában és Stájerországban 4–4, Voralbergben 3, Tirolban 2, Karintiában és Salzburgban pedig az egész tagállam egy választókerületet alkotott. Egyedül Bécs élt a választókerületek elaprózásának lehetőségével, mert itt a 21 közigazgatási kerület mindegyike külön-külön választókerületet alkotott. (ADAMOVIČ (1927) i. m. 158.) Bécsben sem voltak azonban sokkal kisebb választókerületek, mint a nemzeti tanácsi választásoknál. Az országgyűlések létszámát (lásd VII. pont) 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, Voralbergben 10, Burgenlandban 8, Bécsben 5–6. A Nemzeti Tanács választásánál a 165 mandátumot 25 listás választókerület között osztották szét, ami szerint egy-egy kerületi listán átlagosan 6–7 megszerzhető mandátum szerepelt, bár nem mellékes, hogy a szövetségi választásoknál volt kompenzációs lista.

A választásra jogosultak körét a tagállamok szintén maguk határozták meg.²⁴ 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 vezethettek be.²⁵ (B-VG. 1920. 95. cikkely (3) bekezdés) Igazából véve ez világosabban meghatározott kötelezettség volt, mint ha általában az általános választójog alkalmazását írták volna elő. Ennek teljesen pontos határai ugyanis nehezen állapíthatók meg, kisebb korlátozó feltételekről el lehet vitatkozni, hogy sérti-e az általánosság elvét vagy sem. A leírtak összegzőeként megállapíthatjuk, hogy a tagállamokban az országgyűlési választójog szinte teljesen megegyezett a szövetségi szintű választójoggal. Lokális választójogról lévén szó, az állampolgári jogviszonyon kívül a választójog gyakorlásának értelemszerű feltétele volt, hogy a választópolgár állandó lakhelye az adott tagállamban legyen.²⁶ (B-VG. 1920. 95. cikkely (1) bekezdés)

IX. Az országgyűlések megbízási ideje

Az országgyűlések megbízási idejéről a szövetségi alkotmány szintén nem rendelkezett, így a választási ciklusok tartama nem is volt egységes. A megbízási idő Burgenlandban, Karintiában, Stájerországban és Tirolban négy évre, Alsó-Ausztriában, Salzburgban, Voralbergben és Bécsben öt évre, Felső-Ausztriában pedig hat évre szólt.²⁷

Ez a központi törvényhozás második kamaráját alkotó Szövetségi Tanács szempontjából lényeges, hiszen a tagállamok minden országgyűlési választás után újíthaták meg az ide delegált tagokat.²⁸ (B-VG. 1920. 35. cikkely (1) bekezdés) A Szövetségi Tanács tagjai nem voltak visszahívhatóak, így ha csak valamilyen rendkívüli esemény folytán (pl. lemondás) nem ült meg egy-egy második kamarai mandátum, azok cseréjére mindig a tagállami választások után kerülhetett sor.

A szövetségi törvényhozás lakosság által közvetlenül választott kamarájának (Nemzeti Tanács) sajátossága, hogy az összes mandátumot egy időpontban újítják meg. Ez elvileg nem feltétlenül szükséges, technikailag elképzelhető lenne például, hogy nem négy, hanem két évente tartanak képviselőválasztásokat, s mindig a mandátumok felét újítják meg. Erre a megoldásra azonban nemzetközi összehasonlításban sem nagyon találunk példát, az általános képviselőválasztásokat mindig egy időpontban tartják, s azon mindig az összes mandátumot megújítják. Nemzetközi összehasonlításban is a második kamara az, amelynél a mandátumok folyamatos, de nem teljes megújításával találkozhatunk. Azokban a szövetségi álla-

²⁴ WALTER i. m. 559–560.

²⁵ ADAMOVICH (1927) i. m. 158.

²⁶ WALTER i. m. 560.; ADAMOVICH (1927) i. m. 158.;

²⁷ BARUNEDER i. m. 229.; ADAMOVICH (1927) i. m. 163.; Később Felső-Ausztrián kívül minden tagállamban öt éves megbízási időt vezettek be. (WALTER i. m. 565.)

²⁸ ADAMOVICH (1927) i. m. 151.; WALTER i. m. 284–285.

mokban, ahol a második kamarát a tagállamok delegálják, ez tűnhetne az alkotmányozó hatalom szándékától független következménynek. Ha viszont az Egyesült Államokat vesszük példaként, azt láthatjuk, hogy a Szenátust – a Képviselőházhoz hasonlóan – a lakosság választja, mégis két évente a harmadát újítják meg a mandátumoknak. A szabályozás mögött nyilvánvalóan az a törekvés húzódik meg, hogy egy-egy választásnál ne legyen teljes hatalomváltás. Abban, hogy országgyűlésük választási ciklusát Ausztriában a tagállamok maguk határozták meg, szintén feltételezhető 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. (lásd VII. pont) Nem lenne különösebben furcsa az sem, ha az országgyűlések mandátumát a szövetségi alkotmány egységesen szabályozná, s a választásokat egész Ausztriában egységesen tartanák. Az, hogy ezt nem teszi meg, annak nem csak a véletlen az oka, hanem az említett szándék is.

X. Az országgyűlések feloszlása

Az országgyűlések feloszlására vonatkozó előírás fellelhető a szövetségi alkotmányban is, amelyet a tagállamok saját alkotmányukban további feloszlási lehetőségekkel egészíthettek ki. A központi alkotmányban rögzített előírások szerint a tagállamok országgyűléseit – a Szövetségi Tanács egyetértésével – a Szövetségi Elnök feloszlathatta.²⁹ Ezen kívül azonban a tagállam önállóan is jogosult volt előrehozott választásokat elrendelni, amelynek szabályait saját alkotmányában kellett rögzíteni. A szövetségi alkotmány csak annyi megkötést tartalmazott, hogy a tagállam saját országgyűlésének feloszlása által a népképviseleti szerv működését nem szüntethette meg, hanem záros határidőn belül kötelesek voltak új választásokat tartani. (B-VG. 1920. 100. cikkely (2) bekezdés)

A törvényhozó testület feloszlásának három megszokott módozatát különíthetjük el: az államfő, illetőleg a választópolgárok (népszavazás) általi feloszlást, valamint az önfeloszlást. Tekintettel arra, hogy a tagállamoknak nem volt

²⁹ BRAUNEDER i. m. 229.; LEHNER i. m. 302.; WALTER i. m. 562.; ADAMOVICH (1927) i. m. 198–199.; Németországban erre csak az ún. birodalmi végrehajtás körében kerülhetett sor, amely intézkedés azonban feltételhez volt kötve. Akkor kerülhetett rá sor, ha valamely tagállam a Birodalom irányában fennálló kötelezettségét megsértette. (HUBER i. m. 6. kötet 737–738.; GERHARD ANSCHÜTZ: Die Reichsexekution. In *Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band I.* Tübingen: Mohr Siebeck, 1930, 379. o.; SZABÓ ISTVÁN: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban.* Budapest: Osiris Kiadó, 2000, 142.) Ausztriában azonban a tagállamok országgyűléseinek feloszlása nem volt feltételhez kötve, az a tagállamok jogsértése nélkül, 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 nagytöbbségének 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 feloszlási jogával.

államfőjük, s a végrehajtó hatalmat egyedül az országgyűlésnek felelős kormány gyakorolta, az első konstellációt generálisan el kell vetnünk.³⁰ Marad tehát a népszavazás általi felosztatás és az önfelosztatás, amelyek közül a tagállamok – ha lehetővé tették az előre hozott választásokat – általában az utóbbit alkalmazták. Burgenlandban, Alsó-Ausztriában és Bécsben ez az országgyűlés által elfogadott tagállami törvénnyel történhetett meg, amely egy kicsit szigorúbb formai feltétel volt. Karintiában, Salzburgban, Stájerországban, Tirolban és Voralbergben nem kellett a törvényhozási eljárás minden lépésén végigmenni, egy egyszerű országgyűlési határozattal kimondható volt az önfelosztatás.³¹ Alsó-Ausztria alkotmánya országgyűlésének felosztatásáról nem rendelkezett, amely azt jelenti, hogy főszabályként csak a Szövetségi Elnök általi felosztatással kerülhetett sor előrehozott választásokra.³² Mindez azonban nem zárta ki az önfelosztatás lehetőségét sem, csak ezt alkotmánymódosító többséggel kellett kimondani.³³ Az alkotmány módosításával ugyanis meg lehetett állapítani ezt a hatáskört. Ez szólhatott egyedi esetre is, amely azt jelenti, hogy később szintén csak alkotmánymódosító többséggel kerülhet sor a felosztatásra. De jelenthetett egy később szabadon alkalmazható, az alkotmánymódosításnál egyszerűbb eljárási szabály felvételét is az alkotmányba.

XI. Az országgyűlések működése

Az országgyűlések működésére vonatkozó szabályokat a szövetségi alkotmány alig tartalmazott,³⁴ így az nagy többségében tagállami normák szerint történt. Az országgyűlés elnöki tisztét egyes tagállamokban hivatalból a tartományfőnök (Landeshauptmann) töltötte be, máshol az országgyűlés saját tagjai közül választotta.³⁵

Az országgyűlés összehívásának joga mindenhol a testület elnökét illette, s a rendes ülésszakok rendjét az alkotmányban és a házszabályban rögzítették. Rendkívüli

³⁰ Az országgyűlésnek felelős kormány nem kaphat felosztatási jogot, hiszen ezzel a saját ellenőrző szervét korlátozhatná.

³¹ ADAMOVICH (1927) i. m. 163.; WALTER i. m. 562.

³² ADAMOVICH (1927) i. m. 163.

³³ Uo.

³⁴ 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 felosztatása kapcsán érintettük még (lásd X. pont), hogy kötelező volt az új választások záros határidőn belüli kiírása.

³⁵ Alsó-Ausztriában és Tirolban hivatalból a tartományfőnök (Landeshauptmann) volt az országgyűlés elnöke. Tirolban azzal a megkötéssel, hogy csak akkor, ha tagja az országgyűlésnek, Alsó-Ausztriában ezt a feltételt sem kívánták meg. A többi tagállamban az országgyűlés választotta saját elnökét. (ADAMOVICH (1927) i. m. 164.) Meg kell azonban említeni, hogy a tartományfőnököt (Landeshauptmann) is mindenhol az országgyűlés választotta (lásd XV. pont), vagyis ahol hivatalból a törvényhozás elnöke volt, ott is az országgyűlés választotta saját elnökét. Az azonban nem volt mindegy, hogy a tagállami végrehajtó hatalom feje, vagy egy a kormánytól független ember kerül a törvényhozás elnöki székébe.

ülést minden tagállamban kezdeményezhetett meghatározott számú képviselő,³⁶ a tagállam kormánya azonban erre nem volt mindenhol jogosult.³⁷

A törvényhozási eljárás részletszabályait a legtöbb tagállamban az adott országgyűlés által elfogadott ügyrend (házsabály) 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. A tagállamok országgyűlései is bizottságokat alakítottak, s a plenáris tárgyalásra csak ezek véleményének kialakítása után kerülhetett sor.³⁸

Az országgyűlések határozatképességre vonatkozóan központi előírás csak a tagállami alkotmány módosítására vonatkozóan volt,³⁹ az egyszerű törvények, illetőleg az egyéb határozatok elfogadásához minden tagállam maga állapította meg a határozatképességre vonatkozó szabályokat.⁴⁰

XII. Az országgyűlések hatásköre

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 törvényhozás, vagy bármely más állam törvényhozásának 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.⁴¹ (B-VG. 1920. 97. cikkely (1) bekezdés) A szövetségi alkotmány azonban nem rendelkezett arról, hogy ez kizárólagos, vagy átruházható hatáskör.⁴² A törvényhozási hatáskörben történő eljárásban

³⁶ Burgenlandban és Stájerországban a képviselők legalább egyötödének, Alsó-Ausztriában legalább egynegyedének, Bécsben legalább egyharmadának, Voralbergben pedig legalább felének kellett támogatnia az indítványt. A többi tagállamban nem arányszám, hanem fix képviselősám 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.)

³⁷ A tagállam kormányának Burgenlandban, Karintiában, Salzburgban, Stájerországban és Voralbergben 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.

³⁸ ADAMOVICH (1927) i. m. 164.

³⁹ A tagállam alkotmányát az országgyűlés tagjainak legalább felének jelenlétében, a leadott szavazatok legalább kétharmadának támogatása mellett lehetett módosítani. (B-VG. 1920. 99. cikkely (2) bekezdés.)

⁴⁰ Egy-egy határozat elfogadásához mindenhol a leadott szavazatok többsége volt szükséges. A nyitott kérdés az volt, hogy a határozat érvényességéhez a képviselők milyen hányadának kellett a szavazásnál jelen lenni. Burgenlandban, Alsó-Ausztriában, Stájerországban és Bécsben legalább egyharmaduknak, Voralbergben legalább a felének, Karintiában, Felső-Ausztriában és Salzburgban több mint a felének kellett 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.)

⁴¹ WALTER i. m. 566.

⁴² ADAMOVICH (1927) i. m. 165.

ugyanis – az országgyűlés általi gyakorlás fő szabálya mellett – sok állam alkotmánya ismer speciális eljárásokat. Ennek a két legismertebb módozata a népszavazás, illetőleg kivételes helyzetben a végrehajtó hatalom ideiglenes felhatalmazása törvénytől eltérő rendeletek kibocsátására. Vajon a tagállamok saját alkotmányukban rögzíthetik-e ezeket a speciális törvényhozási utakat, vagy szövetségi alkotmány kizárólagosan az országgyűlés hatáskörébe utalta a tagállami törvényhozást?

A végrehajtó hatalom kivételes felhatalmazására (törvénytörlő rendeletek) vonatkozóan egyértelmű tilalmat mondhatunk ki, erre csak szövetségi felhatalmazással kerülhetett sor. A választópolgároknak a törvényhozásban való közvetlen részvételét azonban több tagállam alkotmánya is megengedte,⁴³ 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.⁴⁴ Az országgyűléstől teljesen elkülönülő törvényhozás egy tagállamban sem lévén, a feltett kérdésre, mármint, hogy az országgyűlés mellőzésével lehetett-e tagállami törvényt kibocsátani, határozott választ nem tudunk adni.

Az országgyűlés az adott tagállamban a rendes törvényhozáson kívül az alkotmányozó hatalmat is gyakorolta.⁴⁵ (B-VG. 1920. 99. cikkely (2) bekezdés)

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 fogok szólni. (lásd XVI. pont)

XIII. Az országgyűlések tagjainak jogállása

Az országgyűlés tagjainak jogállása kapcsán a szabad mandátum, a mentelmi jog, az összeférhetetlenségi szabályok, valamint a képviselők javadalmazásának kérdését kell érintenünk.

A tagállami országgyűlések tagjainak szabad mandátumáról a szövetségi alkotmány nem rendelkezett, így ennek meghatározása a tagállamok alkotmányaira maradt.⁴⁶ 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 kérdéstről semmilyen rendelkezést nem emeltek be alkotmányaikba. Ennek ellenére egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a szabad mandátum így is megillette képviselőiket, hiszen a kötöttséget kellett volna deklarálni. Külön rendelkezés hiányában a képviselőket szabad mandátum illette meg.⁴⁷ Ennek ellenére azonban célserűbb ezt külön is kimondani.

⁴³ Salzburg, Tirol, Voralberg. (ADAMOVICH (1927) i. m. 165.)

⁴⁴ ADAMOVICH (1927) i. m. 165.

⁴⁵ WALTER i. m. 572–574.; BRAUNEDER i. m. 229.; ADAMOVICH (1927) i. m. 165.

⁴⁶ ADAMOVICH (1927) i. m. 167.

⁴⁷ WALTER i. m. 564.; ADAMOVICH (1927) i. m. 167.

A mentelmi jog tekintetében már pontosabb volt a szabályozás, s azt szövetségi alkotmányban rögzítették, így minden tagállamban egységes volt. A tagállamok országgyűlési képviselői a Nemzeti Tanács tagjaira vonatkozóval azonos mentelmi jogot élveztek.⁴⁸ (B-VG. 1920. 96. cikkely (1) bekezdés) 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 (B-VG. 58. cikkely), felfüggesztésére azonban nem a Szövetségi Tanács, hanem az érintett személyt delegáló országgyűlés volt jogosult.

Az összeférhetlenségre vonatkozó szabályokat szintén tartalmazott a szövetségi alkotmány. A Nemzeti Tanács, a Szövetségi Tanács, illetőleg a tagállamok országgyűléseinek tagjai nem tölthették be a Szövetségi Elnök, a Számvevőszék elnökének, valamint az Alkotmánybíróság elnökének, illetőleg alelnökének tisztségét. Az alkotmánybíráknak pedig legfeljebb egyharmada lehetett képviselő.⁴⁹ Az „államhatalmi” összeférhetlenség tehát a hatalmi ágak megosztásából, illetőleg az államhatalmi szervek normális működésének garantálásából eredtek. A gazdasági összeférhetlenség kapcsán a mentelmi jogra kell visszautalnunk. 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 nem csak negatív, hanem pozitív eszközökkel is történhetett. A törvényhozás tagja anyagi előnyök megszerzése érdekében is nem kívánatos „befolyás” alá kerülhetett. A gazdasági összeférhetlenség körében a törvényhozás tagjai (szövetségi és tagállamiak egyaránt) el voltak tiltva bankok, részvénytársaságok, kereskedelmi, ipari, illetőleg közlekedési vállalatokban betöltött tisztségektől.⁵⁰ Összeférhetlenségi szabályokat azonban nem csak a szövetségi jog, hanem

⁴⁸ A mentelmi jog 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. (B-VG. 1920. 57. cikkely (1) bekezdés; ADAMOVICH (1927) i. m. 167–168.) A mentelmi jog azonban a magánemberként elkövetett cselekményeikre is kiterjedt, csak eltérő formában. Amennyiben egy képviselő például bűncselekményt követett el, vele szemben a rendes büntető hatóságok jártak el. Védni kellett azonban őket attól, hogy a végrehajtó hatalom irányítása alatt álló hatóságok (pl. rendőrség) színlelt eljárásokkal zaklatni tudják őket. Ilyen eljárásra csak akkor kerülhetett sor, ha a Nemzeti Tanács az érintett képviselő mentelmi jogát felfüggesztette. (ADAMOVICH (1927) i. m. 167.) 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 tetsület hozzájárulását kikérni, s csak utána lehetett bármilyen eljárási cselekményt megkezdni. (ADAMOVICH (1927) i. m. 168.)

⁴⁹ ADAMOVICH (1927) i. m. 170. Az Alkotmánybíróság kezdetben nem volt depolitizálva. Az 1925-ös alkotmánynovelláig az alkotmánybírói megbízatás és a képviselőség között semmilyen összeférhetlenségi szabály nem volt. A most említett korlátozást, miszerint az elnök, az alelnök és a bírák kétharmada nem lehet a törvényhozás tagja, 1925-ben vezették be. Az 1929-es alkotmánynovella azonban teljes összeférhetlenséget állapított meg az összes alkotmánybíró tekintetében.

⁵⁰ LUDWIG ADAMOVICH: *Die Reform der österreichischen Bundesverfassung*. Wien: Julius Springer Verlag, 1926, 48–49.; ADAMOVICH (1927) i. m. 171.

a tagállamok önállóan is megállapíthattak. Főszabályként például a szövetségi miniszter lehetett a törvényhozás tagja, voltak azonban olyan tagállamok, amelyek összeférhetetlenséget állapítottak meg saját országgyűlési képviselőségük és a Szövetségi Kormányban betöltött mandátum között. A tagállam által megállapított összeférhetlenségi szabály természetesen a gazdasági összeférhetetlenségre is kiterjedhetett.

A tagállamok országgyűlési képviselőinek javadalmazására a szövetségi alkotmány semmilyen előírást nem tartalmazott, arról minden tagállam önállóan rendelkezett.

XIV. A tagállami végrehajtó hatalom⁵¹ szervezete

A tagállamok végrehajtó hatalmi szervezetére vonatkozóan a szövetségi alkotmány körülbelül olyan szintű kötöttségeket határozott meg, mint az országgyűlések kapcsán. Ezek szerint a végrehajtó hatalmat a tagállam kormánya gyakorolta,⁵² amelynek élén a tartományfőnök (Landeshauptmann) állt,⁵³ aki lényegében a tagállam miniszterelnöke volt.⁵⁴ Ezen utóbbi kifejezést azonban mellőzni fogjuk, mert az osztrák közjog egyáltalán nem használja. Emellett az alkotmány még említést tesz a tartományfőnök (Landeshauptmann) szükséges számú helyetteséről.⁵⁵ A kormány többi tagjára vonatkozóan konkrét elnevezést sem ad meg, a szövetségi alkotmány konzekvensen „a tagállami kormány tagja” („Mitglied der Landesregierung”) megjelölést használja. (B-VG. 1920. 101. cikkely (3) bekezdés) Ez viszont jelenti azt is, hogy hivataluk nevét minden tagállam önállóan határozza meg. Ugyanúgy azonban, ahogy a szövetségi alkotmány a 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 „tagállami tanácsos” („Landesrat”) elnevezést adták.⁵⁶ Egyetlen speciális elnevezéssel csak Vorarlbergben találkozhatunk, ahol a tartományfőnök (Landes-

⁵¹ A szövetségi államszervezet kapcsán a „végrehajtó hatalom” fogalmát – Hans Kelsen elvei alapján – széles jelentéstartalommal ruházták fel, az alatt az igazságszolgáltatást is értették, a szűkebb értelemben vett végrehajtó hatalmat pedig közigazgatásnak nevezték. 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 (lásd V. pont), 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.

⁵² ADOLF MERKL: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der österreichischen Verwaltung. In *Zeitschrift für Verwaltung* 54. Jahrgang. (1921/1.) 227.

⁵³ ADAMOVICH (1927) i. m. 203–204.; LEHNER i. m. 302.; HELLBLING i. m. 443.

⁵⁴ Volt olyan álláspont, amely szerint állam- és kormányfője egy személyben. (LUDWIG ADAMOVICH: *Österreichisches Verfassungsrecht*. Wien – Leipzig: Hölder-Pichler-Tempsky AG., 1923, 163.)

⁵⁵ A szövetségi alkotmány tervezete kezdetben meghatározott létszámkeretek közé szorította volna a tagállamok kormányainak létszámát, ezt azonban később törölték, s az elfogadott alkotmányszöveg a tagállamok szabad belátására bízta azt. (LUDWIG ADAMOVICH: Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich. In *Zeitschrift für Verwaltung* 56. Jahrgang (1923) 34.)

⁵⁶ WALTER i. m. 579.; BARAUNEDER i. m. 229.; ADAMOVICH (1927) i. m. 204.; LEHNER i. m. 302.

hauptmann) helyettese a „tagállami helytartó” („Landesstatthalter”) megjelölést viselte. Az elnevezések szempontjából speciális volt még Bécs helyzete, ahol a tartományfőnök (Landeshauptmann) tisztét a polgármester, a kormány feladatait pedig a szenátus látta el.⁵⁷

Kormányának szervezeti felépítését tehát minden tagállam önállóan határozta meg, azt általában az alkotmányukban rögzítették.⁵⁸ A szövetségi alkotmány „szükséges számú tagról” beszélt (B-VG. 1920. 101. cikkely (3) bekezdés), vagyis a tanácsosok számát, illetőleg ügykörüket is szabadon állapították meg. A kormány tagjainak számában már eltérések mutatkoztak a tagállamok között.⁵⁹ Ez viszont annak a következménye, hogy a tagállamok méretei nem voltak egyformák, s az egyes tanácsosok által ellátott feladatkörök is tagállamonként különbözőek voltak.

XV. A kormányalakítás

A kormányalakításra vonatkozó előírások sok hasonlóságot mutattak a Szövetségi Kormány megalakítására 1920 és 1929 között érvényes szabályokkal,⁶⁰ a tagállam kormányának tagjait ugyanis országgyűlésük választotta.⁶¹ (B-VG. 1920. 101. cikkely (1) bekezdés) A választási eljárás menetét azonban szövetségi alkotmány nem határozta meg, így azt minden tagállam önállóan állapíthatta meg.⁶²

A kormányba való beválaszthatóság szabályaira viszont a szövetségi alkotmány tartalmazott előírást, ami teljesen megegyezett a Szövetségi Kormányra vonatkozó szabályokkal. A kormány tagjává olyan személyt lehetett megválasztani, aki országgyűlési képviselővé volt választható, vagyis megegyezett a passzív törvényhozási választójoggal.⁶³ De az alkotmány külön kimondta azt is, hogy nem kell nekik képviselőnek lenni. (B-VG. 1920. 101. cikkely (2) bekezdés) A nyilvánvaló összeférhetetlenségi szabályokat 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.⁶⁴ Egyes tagállamok azonban kiegészítő

⁵⁷ ADAMOVIČ (1927) i. m. 204.; LEHNER i. m. 303.

⁵⁸ MERKL (1921) i. m. 228.; ADAMOVIČ (1927) i. m. 204.

⁵⁹ 1927-ben Salzburg és Tiroi kormánya 5–5, Burgenlandé 6, Karintiáé, Alsó-Ausztriáé és Voralbergé 7–7 Stájerországé 9, Felső-Ausztriáé 10 tagból állt, beleértve a tartományfőnököt (Landeshauptmann) és helyetteseit is. A bécsi városi szenátus tagjainak száma pontosan nem volt megállapítva, de a polgármester és a két alpolgármester mellett legalább 9 tagnak kellett még lennie, vagyis a teljes létszám minimum 12 fő volt. (ADAMOVIČ (1927) i. m. 204.)

⁶⁰ BRAUNEDER i. m. 229.; Ausztriában – az 1920 és 1929 közötti időszakban – a Szövetségi Kormány megalakítása kizárólag a Nemzeti Tanács kompetenciájába tartozott. (ADAMOVIČ (1923) i. m. 99.) A miniszterek személyére a Nemzeti Tanács Főbizottsága tett javaslatot, majd ennek alapján a tanács plenáris ülése választotta meg őket. (B-VG. 1920. 76. cikkely (1) bekezdés, ADAMOVIČ (1927) i. m. 198–199.) A választásnál a Nemzeti Tanácsra az általános határozatképességi előírás vonatkozott (B-VG. 1920. 31. cikkely), vagyis a képviselők egyharmadának jelenlétében már meg lehetett a kormányt választani.

⁶¹ HELLBLING i. m. 443.; WALTER i. m. 579.; LEHNER i. m. 302.

⁶² ADAMOVIČ (1927) i. m. 205.; ADAMOVIČ (1923) i. m. 37–42.; LEHNER i. m. 302.

⁶³ BRAUNEDER i. m. 229.; ADAMOVIČ (1923) i. m. 168.

⁶⁴ WALTER i. m. 582.; ADAMOVIČ (1927) i. m. 204.

szabályokat is megállapítottak, így például Karintia és Salzburg alkotmánya összeférhetetlenséget állapított meg a nemzeti tanácsi képviselőséggel is.⁶⁵

XVI. A tagállam kormányának felelősségi rendszere

A tagállami kormány tagjai hivatali tevékenységükért saját országgyűlésüknek felelősséggel tartoztak. (B-VG. 1920. 105. cikkely (2) bekezdés) Ez lényegében megegyezett a Szövetségi Kormánynak a Nemzeti Tanács irányába fennálló politikai felelősségével,⁶⁶ a tagállami tanácsosoktól egyenként, vagy az egész kormánytól testületileg is megvonható volt a bizalom.⁶⁷ Ha ez megtörtént, az érintett miniszter(ek) köteles(ek) volt(ak) hivatalukról lemondani.

A politikai felelősség érvényesítésére vonatkozó részletes szabályokat a szövetségi alkotmány nem tartalmazott, azt elvileg a tagállami alkotmányokban kellett volna rögzíteni, amelyet azonban nem tett meg mindegyikük.⁶⁸ Ennek a joghézagnak a következményeiről a szakirodalomban megoszlottak a vélemények. Egyes álláspontok szerint a kormány politikai felelőssége külön tagállami előírás nélkül is létezett,⁶⁹ más vélemény szerint azonban ehhez tételes előírás lett volna szükséges, amely nélkül a tagállami kormánynak nem volt politikai felelőssége.⁷⁰

A tagállami tanácsosok („Landesrat”) 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 – szövetségi miniszterekhez hasonlóan – az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott.⁷¹ (B-VG. 1920 142. cikkely (2) bekezdés c. pont)

A büntetőjogi felelősség érvényesítése – a Szövetségi Kormány tagjaihoz hasonlóan – 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.

⁶⁵ WALTER i. m. 582.; ADAMOVIČ (1927) i. m. 204.

⁶⁶ Amennyiben a Nemzeti Tanács – kifejezetten erre irányuló határozatában – a Szövetségi Kormánytól, vagy valamely tagjától a bizalmat megvonta, annak hivatalából távoznia kellett. (B-VG. 1920. 74. cikkely (1) bekezdés; HANS KELSEN: *Die Verfassung Oesterreichs*. In *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Band XI. (1922) 254.; ADAMOVIČ (1927) i. m. 200–201.) A bizalom tehát az egyes kormánytagoktól külön-külön is, de a kormánytól testületileg is megvonható volt. A lemondási kötelezettség csak akkor áll elő, ha a Nemzeti Tanács határozata kifejezetten a bizalom megvonásáról szolt. Ez a rendelkezés a parlamenti kontroll fokozatait szolgálta. A népképviselői kamara leszavazhatja a kormányt úgy is, hogy annak mandátumát nem szünteti meg, amely egy figyelmeztetesként szolgálhat. (ADAMOVIČ (1927) i. m. 209.)

⁶⁷ LEHNER i. m. 302.; WALTER i. m. 581.

⁶⁸ Karintia, Salzburg, Stájerország, Tirol, Voralberg, és Bécs alkotmányai érintették, (ADAMOVIČ (1927) i. m. 209.) ugyanakkor Alsó- Ausztria, Felső-Ausztria és Burgenland alkotmányai nem.

⁶⁹ ADAMOVIČ (1923) i. m. 169.; ADAMOVIČ (1927) i. m. 207.

⁷⁰ WALTER i. m. 581.

⁷¹ ADAMOVIČ (1923) i. m. 169–170.; ADAMOVIČ (1927) i. m. 209.

A tagállami kormány felelőssége még szóba fog kerülni a tartományfőnöknek (Landeshauptmann) a szövetséghez fűződő speciális viszonya kapcsán is. (lásd XVII. pont) Ha ugyanis az szövetségi feladatot látott el, arra a tagállami parlament ellenőrzési joga elvileg nem terjedt ki.⁷² Azonban azt meg kell említeni, hogy a politikai felelősség esetén ez a rendelkezés nem értelmezhető. Ennél a felelősségi formánál indoklás nélkül elmozdítható a kormány, hogy ennek mi volt az oka, pontosan nem mindig állapítható meg. A jogi felelősségnél azonban tiszta a helyzet. A tagállam országgyűlése – amennyiben erre valamely cselekmény alapot adott – csak a tagállami hatáskörben eljáró tartományfőnökkel (Landeshauptmann) szemben élhetett a vádemelés jogával. Amennyiben a tartományfőnök (Landeshauptmann) szövetségi hatáskörben eljárva követett el valamilyen törvényt sértést, akkor a Szövetségi Kormány volt jogosult ezt megtenni.⁷³ (B-VG. 1920 142. cikkely (2) bekezdés c. pont)

XVII. A tagállami végrehajtó hatalom viszonya a szövetséghez

A tagállamok kormányainak feladatköre – különösen a szövetségi befolyást ezen a ponton erősítő 1925-ös alkotmánynovellát követően⁷⁴ – két jelentős csoportra volt bontható. Nyilvánvalóan ellátták az adott tagállam végrehajtási feladatait, de ezen túl a szövetség is előírhatott számukra közigazgatási feladatokat.⁷⁵ Ezeket elsősorban a szövetség saját közigazgatási szervei végezték el, de ha valamely funkcióra ilyen hatóságot nem állítottak fel, akkor a szövetségi végrehajtó hatalmat a tartományfőnök (Landeshauptmann) és a neki alárendelt hatóságok gyakorolták.⁷⁶ (B-VG. 1920. 102. cikkely (1) bekezdés) Ez a megoldás azonban nem egyedi. Nem lett volna célszerű ugyanis az, hogy a szövetségnek minden feladat ellátásához saját közigazgatási szervet kelljen felállítani.⁷⁷ Ez sok esetben túlzott bürokráciát szült volna. Amennyiben a tagállamok közigazgatási szervei egyszerűbben el tudták 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 (Landeshauptmann) volt,⁷⁸ ez biztosította a szövetség megfelelő működését.⁷⁹ Lényeges volt még az is, hogy ha a tartományfőnök (Landes-

⁷² HELLBLING i. m. 443.

⁷³ Uo.

⁷⁴ LEHNER i. m. 302.

⁷⁵ BRAUNEDER i. m. 229.

⁷⁶ MERKL (1921) i. m. 223.; LEHNER i. m. 302.

⁷⁷ 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)

⁷⁸ HANS KELSEN: Demokratisierung der Verwaltung. In *Zeitschrift für Verwaltung* 54. Jahrgang. (1921/1.) 7.

⁷⁹ GEORG FROELICH: Der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung. In *Zeitschrift für Verwaltung* 54. Jahrgang. (1921/1.) 131.

hauptmann) szövetségi ügyben járt el, akkor szövetségi szervnek minősült.⁸⁰ Mint korábban már említettem (lásd XVI. Pont), ezen hatásköreiben eljárva az országgyűlésnek nem is felelős. Az országgyűlés ellenőrzési joga ugyanis csak a tagállami hatáskörbe tartozó ügyekre terjedt ki.⁸¹

A tartományfőnök (Landeshauptmann) 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.⁸² (B-VG. 1920. 101. cikkely (4) bekezdés) Persze ez inkább csak formalitás volt, s nem jelentett erős államhatalmi jogosítványt.

XVIII. Epilógus

Az első világháborút követően az egykori Osztrák Császárság tisztán német lakta koronatartományainak területein megalakuló új Ausztria a szövetségi államszerveződési modellt követte. Németországgal összehasonlítva azonban éppen ellentétes folyamatok zajlottak le. Míg az egységes Németország korábban szinte teljesen önálló államokból jött létre, addig Ausztriát egy korábbi decentralizált egységállamból szervezték szövetségi állammá. A császárság idején a koronatartományok nem részesültek az állami szuverenitás gyakorlásából, autonómiájuk mértéke kizárólag a központi hatalom engedelmén múlott. Az 1920-as alkotmány a Szövetségi Tanács (Bundesrat) felállításával, és a szövetségi szerveződés megállapításánál biztosított jogaival, ha csak kis lépéssel is, de átlépte azt a határvonalat, amely a decentralizált egységállam és a szövetségi állam között húzódik.

A tagállamok autonómiája viszont érthető módon szűkebb volt, mint Németországban. Önálló államokat egységbe szervezni csak hosszabb idő alatt lehet, az erős szövetségi hatalom megeremtése pedig az addig önálló államok alkotmányos berendezkedésén jelentős változtatásokat igényelt. Ausztriában viszont nem csökkentették, hanem növelték a korábbi koronatartományok autonómiáját. Mindez lehetővé tette, hogy a szövetségi államszerveződési modellre való áttérésnél a központi hatalom kompetenciái erősebbek maradjanak. Ez jelentős befolyást jelentett a tagállamok államszervezetére is. Az erre vonatkozó szövetségi előírások lényegesen részletesebbek voltak, mint más szövetségi államokban. Lényegében ez tette lehetővé, hogy a tagállamok államszervezete egységes szempontok szerint vizsgálható legyen. Ha mindezt a korabeli Németország tekintetében kíséreltük volna meg, egy ilyen terjedelmű tanulmányba csak a kérdéskör töredéke fért volna bele. Elsősorban nem azért, mert több tagállam volt, hanem a nagyobb autonómia miatt azok államszervezete lényegesen különbözött egymástól, mint Ausztriában.

⁸⁰ MERKL (1921) i. m. 223.; FROELICH (1921) i. m. 132.

⁸¹ HELLBING i. m. 443.

⁸² Uo.