

## EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS MÁR A XIX. ÉS A XX. SZÁZAD FORDULÓJÁN?

## EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION AT THE BEGINNING OF THE 20TH CENTURY?

Torma András\* – Tuza Richárd\*\*

### Absztrakt

Kevesen gondolnák, hogy egy több mint száz éve élt embernek tervei és eszméi az európai közigazgatás alapelveiben is megjelenhetnek. Ez az ember ugyan már több mint egy évszázada halott, és állama - melyet uralni és szolgálni kívánt - mára már csak a történelem lapjain létezik. Elképzelései mégis máig áthatják az őt követő generációk történetét, sőt az Európai Unió közigazgatását is. Ebben a tanulmányban Ferenc Ferdinánd, osztrák-magyar trónörökös közigazgatási reformelképzeléseit vázoljuk. Rámutatunk az európai közigazgatással való figyelemre méltó egyezőségeikre, továbbá elemezzük, hogy a kisebbségek nemzetiségi eloszlása milyen jelentős módon formálja az egyes európai államok területét, és közigazgatásának felépítését.

*Kulcsszavak: európai közigazgatás, Ferenc Ferdinánd, reformelképzelések, etnikai összetétel, hatás*

### Abstract

Few people would have thought that the plans and ideas of a man who lived more than a century ago could be reflected in the principles of the European public administration. Although this man has been dead for more than a century, and the state he sought to govern and serve is now only a page of history, his ideas have permeated the history of generations to come, and the administration of the European Union. In this study, we will present the administrative reform ideas of Franz Ferdinand, heir to the Austro-Hungarian Empire. We will point out their remarkable similarities with the European public administration and explain how the ethnic distribution of minorities significantly shapes the structure of the public administration.

*Keywords: European public administration, Franz Ferdinand, reform ideas, ethnic structure, influence*

---

\* Prof. Dr. Torma András CsC, egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, andras.torma@uni-miskolc.hu.

\*\* Tuza Richard negyed évfolyamos joghallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar tuzarichard007@gmail.com.

## 1. Közigazgatás-elméleti alapok: avagy az európai közigazgatás lényegi ismérvei és azok tükröződése egyes uniós intézményekben

Mindenek előtt fontos leszögeznünk, hogy ha európai közigazgatásról beszélünk, akkor azt nem egy klasszikus szövetségi állam keretei között értjük. Ez annak tudható be, hogy *az Európai Uniót ma még nem tekinthetjük önálló, nemzetek felett létrejött, valamiféle szuper állammak*.<sup>1</sup> Ennek ellenére tény, hogy az Európai Unió is megvalósít olyan hatalommegosztásból eredő állami funkciókat, mint a *törvényhozás, a végrehajtás (vagyis a közigazgatás), továbbá a bírászkodás*.<sup>2</sup> Ezek azonban sajátos korlátok közé vannak szorítva, hiszen az Európai Unió joga ugyan elsőbbséget élvez a tagállamok jogrendszerével szemben, mégis az uniós jogalkotás, az uniós végrehajtás (közigazgatás) és az uniós bírászkodás is, jóval összetettebb és korlátozottabb, mint a nemzetállami formája. Kétségtelen, hogy hasonlít ahhoz, de egyszerűen: más!

*Tartalmilag az európai közigazgatás az Európai Unió - tagállamok felett megvalósított és nemzetállami értelemben felfogott - végrehajtó hatalmát, tehát a szupranacionális döntések előkészítését, részbeni meghozatalát és tényleges érvényesítését jelenti. Ténylegesen a tagállamok szintje fölött megvalósuló sajátos közigazgatást, annak szervezeti rendszerét, személyzetét, működési mechanizmusát és eljárását.*<sup>3</sup> Ha pedig érdemi és *komplex definíciót* kell adni, akkor a következő fogalom adható. Az európai közigazgatás:

- *részben önálló-*, tehát a törvényhozással erősen összefonódó *végrehajtó hatalom*, melyet az uniós és a tagállami intézmények közösen gyakorolnak,
- *közhatalommal rendelkező uniós és tagállami szinten elkülönült*, de egységes egészet képező hatalmi *szervek összessége*,
- az uniós és tagállami szerveknek *az uniós jog, illetve az acquis communautaire hatálya alá rendelt tevékenysége*, amely a gyakorlati tevékenység oldaláról szervezést, végrehajtást és rendelkezést jelent,
- *sajátos feladatai vannak*, amelyeket az uniós és a tagállami intézmények valósítanak meg, meghatározott korlátok között,
- a feladatokat *sajátos jogállású személyek*, uniós és tagállami köztisztviselők látják el, akik ennek révén kommunikációs csatornát (hidat) képeznek az Unió és a tagállamok, illetve az uniós intézmények és az európai állampolgárok között.<sup>4</sup>

Az európai közigazgatás ismertetett fogalmának elemzése során fontos kiemelni olyan elemeket, melyek jelentősége a jelen témában megkerülhetetlen, hiszen ezek visszatérő hasonlóságai lesznek a következő oldalakon ismertetett, már a XX. század elején megszületett állami- és közigazgatási reformelképzeléseknek. Ezek az elemek logikailag egymásból következnek, emiatt az kapcsolatuk már-már magától értetődő.

*Az első ilyen elem a szupranacionalitás.* Vagyis a nemzetek felettség, vagy más szövegfordítások szerint államok felettség. Ez az elem meghatározó alapköve az Európai Unió működésének, ezzel együtt az európai közigazgatásnak is, továbbá megkerülhetetlen eleme Ferenc Ferdinánd főherceg-trónörökös összes politikai és közigazgatási reformelképzelésének. Nem mást jelent, mint azt a tényt, hogy az Unió tagállamai az Unióra ruházták át szuverenitásuk egy részét, és alávetik magukat az uniós intézmények döntéseinek.

<sup>1</sup> CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – RITÓ Evelin – SZABÓ Balázs – TORMA András: Közigazgatási Jog 4. Európai Közigazgatás. (Szerk.: Torma András) Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2021. 7. o.

<sup>2</sup> U.o.

<sup>3</sup> CZÉKMANN – KALAS – RITÓ – SZABÓ - TORMA: i.m. 8. old..

<sup>4</sup> TORMA András: Adalékok az EU-közigazgatás fogalmához. *Magyar Közigazgatás* 2002/1. szám, 39. o. Megjegyezzük, hogy ezt a definíciót nem feltétlenül fogadja el minden szerző!

A *második elem* a szupranacionalitásból ered, ez pedig nem más, mint a *nemzetek felett kialakuló közös intézményrendszer*. Vagyis egy olyan több népet és államot magába tömörítő hatalom, legyen akár állam vagy pusztán államközi együttműködés, amely rendelkezik egy államok és népek/nemzetek felett kialakított közös szervezetrendszerrel. Az EU esetében – az 2007-ben megkötött Lisszaboni Szerződés alapján – ez az intézményrendszer a következő: Európai Parlament, Európai Tanács, Tanács, Európai Bizottság, Európai Bíróság, Európai Számvevőszék, és Európai Központi Bank.

A *harmadik elem* is szorosan kapcsolódik az előzőhöz, hiszen ez a *nemzetközi népképviselés*, vagyis az előbbieken említett államok népeinek egy közös, nemzetközi szintű parlamentben - az Európai Parlamentben - történő képviselése, amely alapjaiban határozza meg az említett szupranacionális szervezet működését.

A *negyedik elem a tagállamok feletti törvényhozás, illetve jogalkotás*. Vagyis a nemzetközi, népek és nemzetek fölötti népképviselési szervnek rendelkeznie kell azon jogkörrel, hogy demokratikus módon, szavazások útján alkosson törvényeket, vagy legalább is tegyen javaslatokat törvények meghozatalára. Az EU esetében a jogalkotási feladatokat az Európai Parlament és a Tanács lényegében közösen gyakorolja.

Az *ötödik elem pedig a tagállamok szintje feletti bírászkodás*. Ennek alapján fel kell állítani egy olyan szupranacionális, nemzetközi bírósági rendszert, amely a népképviselési szerv által meghozott törvényeket tartatja be a polgárok és szervezeteik, vagy adott esetben a tagállamok tekintetében. Az EU esetében nyilvánvalóan az Európai Bíróságról van szó,

Ezen elemek felállításával már kirajzolódhatnak előttünk egy nagy, több országot és népet-nemzetet magába foglaló állam, vagy államszövetség szervezetének és működésének alapjai.

## **2. A főherceg, trónörökös reformtervei: avagy Ferenc Ferdinánd, aki nem az életművével, hanem a halálával vonult be a történelembe**

*Ferenc Ferdinánd* osztrák-magyar trónörökös egy tette kész férfi volt, aki kifejezetten várta, akarta trónra lépését. Nagy elképzelése, a dualista Osztrák-Magyar Monarchia *államszerkezeti és közigazgatási átalakítása* volt. Ennek elérése érdekében egy teljes politikai kör szerveződött a főherceg-trónörökös köré. Ez a *politikai kör* különböző nemzetiségű értelmiségiekből, politikusokból, katonatisztokból és egyházi személyekből állt, s a célja olyan reformtervek kialakítása volt, melyeket a trónörökös hatalomra lépése esetén véghez tud vinni. Ezen politikai körnek *Belvedere-kör* vagy *Belvedere-árnyékkormány* volt az elnevezése, amelyet a trónörökös akkori kastélyáról a bécsi Belvedere-palotáról kapott.

*Ferenc Ferdinánd* reformelképzeléseinek hátterében az a felismerés állt, hogy a soknemzetiségű osztrák-magyar birodalom csak akkor tud megmaradni a világpolitika színpadán, ha a kiegyezési folyamatot folytatja, és a birodalom többi nemzetiségét is bizonyos mértékű autonómiával jutalmazza meg. Ez az elképzelés a hatalmas birodalom különböző népeinek egyfajta csökkentett államiságot juttatott volna. Tervei között szerepelt továbbá az *általános választójog bevezetése*. Ferenc Ferdinánd ezen elképzeléseit abszolutisztikus eszközökkel kívánta volna véghezvinni. Ez a politika azonban óhatatlanul magához vonzotta az egykori felvilágosult abszolutizmus minden hibáját. Amíg ezek az elképzelések ugyanis - a trónörökös tekintetében - a nagyobb jót szolgálták, addig egyúttal veszélyeztették a Monarchiában primátus pozíciót elfoglaló osztrákok és magyarok jogos politikai érdekeit. Ebből következőleg a Monarchiában a főherceg, korának egyik legmegosztóbb közéleti személyisége lett.

Az utókor számára összesen két grandiózus reformelképzelés maradt fent. Az egyik a *trialista elképzelés*. Ezen nézet szerint a monarchia egységét csak akkor lehet biztosítani, ha a *szláv népeiséget is beemelik a korábbi dualista rendszerbe*, és egy – valószínűleg délszláv – tagállam kialakításával egy hárompólusú, osztrák-magyar-szláv birodalmat alakítanak ki, ezzel kihúzva a talajt a szlávok államiságot követelő mozgalmainak lába alól.

A másik elképzelés az úgynevezett *Nagy-ausztriai Egyesült Államok* (németül: Vereinigte Staaten von Groß-Österreich) volt. Ez a terv a Monarchiát egyetlen döntő szempont figyelembe vételével kívánta államilag és közigazgatásilag átalakítani. Ez a döntő szempont az *etnikai arányokat jelentette*. A Nagy-ausztriai Egyesült Államok Terv (a továbbiakban: Reformterv, vagy Terv) koncepciójának fókuszában a birodalmon belül élő népek területi eloszlása állt. A Terv szorgalmazói ennek megfelelően kívántak új, etnikai arányoknak megfelelő határokat húzni. Olyan *autonóm területi egységeket kívántak létrehozni*, melyek *nyelvi alapon szerveződnek*. A kevert lakosságú területeken pedig *kulturális autonómiákat kívántak létrehozni*. Így az Amerikai Egyesült Államok mintájára alakítottak volna ki egy *föderációt*, új etnikailag nagyrész egységes tagállamokkal, és autonóm régiókkal.<sup>5</sup> Az új állam továbbra is monarchia maradt volna, de *parlamentarizmus* érvényesült volna benne. Minden nemzetiségnek lett volna önálló állama, és bizonyos mértékig önálló *törvényhozása, bírászkodása és végrehajtása*. Míg a tagállamokat átölelő, szupranacionális föderáció így rendelkezett volna nemzetek fölött kialakított *törvényhozással és végrehajtással*. A törvényhozást egy *többszempetű parlament, a Birodalmi Gyűlés*, és uralkodói rendeletek formájában kívánták megvalósítani. A Terv ezen szempontok alapján szerette volna enyhíteni az Osztrák-Magyar Monarchiában jelen lévő etnikai konfliktusokat.

A Monarchián belül viszont rengeteg nép élt. Az Osztrák-Magyar Monarchiában lezajlott 1910-es népszámlálás<sup>6</sup> alapján, a birodalom 51 millió lakosából a *német anyanyelvűek aránya 23,36%* volt, míg a *magyaroké 19,57%*.<sup>7</sup> Ezt a két nyelvet beszélte a birodalom két legnagyobb nemzetisége. Mégis, összlétszáma a két primátus nemzetnek csak *42,93%* volt. A csehek, lengyelek, románok, szlovákok, ukránok, horvátok, olaszok, szerbek, szlovének, bosnyákok és ruszinok tették ki a népesség maradék részét. Ezen számokat figyelembe véve kijelenthető, hogy a német és a magyar nemzetiségűek aránya még a birodalom lakosságának többségét sem tette ki. *Valójában a német és a magyar volt a legnagyobb létszámú kisebbség*. Ilyen körülmények között, ha valaki etnikai alapon szerette volna újrakonstruálni az 51 milliós Osztrák-Magyar Monarchiát, akkor annak nagyon sok kisebb államot kellett volna létrehoznia egy nagy egészen belül. *A Terv szerint összesen 15 régi/új állam jött volna így létre*.<sup>8</sup>

A Reformterv az *Osztrák Örökös Tartományok megszüntetése* után, korábban nem létező, *új államokat* kívánt létrehozni az egykori Osztrák Császárság területén. A legnagyobb területtel Német-Ausztria rendelkezett volna. *Határai hasonlítottak a mai Ausztria határaihoz*. *Három fontos eltérést tapasztalunk* csak, a mai államhatárokhoz képest. Elsőnek azt, hogy *Német-Ausztria* területéhez hozzákapcsolták volna a mai Csehország déli régióit. Ezek a területek az úgynevezett Szudétavidék részét képezték. A Szudétavidék a Cseh-medencének külső peremén élő, döntő többségében németek lakta részét jelentette. Másodiknak azt, hogy

<sup>5</sup> A Bigthink.com weboldal cikke – A plan for a „United States of Greater Austria” 2010. 07. 23. – <https://bigthink.com/strange-maps/17-the-united-states-of-greater-austria/> (letöltés ideje: 2023.05.11.)

<sup>6</sup> Az 1910-es népszámlálás adatai. - [https://library.hungaricana.hu/hu/view/NEDA\\_1910\\_01/?pg=947&layout=s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/NEDA_1910_01/?pg=947&layout=s) (letöltés ideje: 2023.08.29.)

<sup>7</sup> Az Europe Centenary weboldal cikke - How many Germans and Hungarians lived in the Austro-Hungarian Empire before the First World War? - <https://europecentenary.eu/how-many-germans-and-hungarians-lived-in-the-austro-hungarian-empire-before-the-first-world-war/> (letöltés ideje: 2023.09. 03.)

<sup>8</sup> Az Almost History weboldal cikke – The United States of Greater Austria - <https://www.vaguelyinteresting.co.uk/greataustria/> (letöltés ideje: 2023. 03. 14.)

Német-Ausztria részét képezte volna, még Sopron városa is. Harmadikként pedig azt, hogy területileg nem tartozott volna hozzá Trentino, mely egy önálló, kis területű államként működött volna. Trentino, más néven Dél-Tirol, az Alpokban elhelyezkedő, olaszok és németek lakta terület, mely a Terv alapján olasz vezetéssel képezte volna a föderatív állam részét.

A Nagy-ausztriai Egyesült Államok megvalósítása esetén *Magyarországot is drasztikus változások érték volna. Az ezeréves Magyar Királyság területét lezsugorították volna a magyarlakta régiókra. Ami viszont igazán érdekes a magyar tervrészletben, az a javasolt határok elhelyezkedése, és ezek összevetése a ma is fennálló Trianoni Békeszerződésből<sup>9</sup> örökölt status quo-val. Ellentétben a mai határokkal, amelyek semmilyen szinten nem veszik figyelembe az etnikai szempontokat, a Ferenc Ferdinánd Belvedere köre által kidolgozott határok *csak az etnikai viszonyokat veszik figyelembe. Így Magyarország területe a trianoni diktátum határaival ellentétben, inkább hasonlít az 1938. november 2-án meghozott első bécsi döntést követő állapotokra. A Reformterv szerint Magyarország területe ugyan lecsökkent volna, de a többségében magyar régiók továbbra is a magyar állam részét képezték volna. Így Magyarországnál maradt volna a Felvidék déli része, a Csallóközzel együtt. A Partium nyugati-, magyarlakta vidékei is a magyar állam irányítása alá kerültek volna. Csak úgy, mint a Baranyai háromszög, a Muraköz is, illetve a Bácska magyarlakta területei is. Budapest és még néhány olyan város, ahol jelentős német kisebbség élt, kulturális autonómiát szereztek volna. Új államként megszületett volna a mainál kisebb területű Szlovákia, továbbá létrejött volna a nagyrészt szerbek lakta Vajdaság.**

Az egyik *legfigyelemreméltóbb változás a Partiumot és Erdélyt érintette volna. Mint ahogyan arra korábban már utaltunk, a Partium nyugati, magyarlakta részei Magyarországhoz kerültek volna, míg a terület többi része, a történelmi Erdély déli és nyugati területeivel együtt, új államként alakultak volna át. Az új, Erdély Tagállam területéhez hozzátartozott volna még Bukovina is, valószínűleg azért, hogy a Birodalmon belül élő románság egy államban egyesülhessen. Itt viszont felmerül egy furcsa ellentmondás. A Reformterv szerint ugyanis az Erdélyi állam területéhez ugyan Bukovina hozzátartozott volna, - vagyis egy olyan terület, amely soha nem volt Erdély része - viszont a történelmi Erdély fele, nevezetesen a Székelyföld nem. Székelyföld egy önálló tagállamként született volna újjá, természetesen székely-magyar vezetéssel. Valószínűleg a ma is élő székely autonómia törekvéseknek ez az egyik legkorábbi előképe. Az önálló Székelyföld fővárosa valószínűleg az ekkor még szinte csak magyarok lakta Marosvásárhely lett volna. Az a város, amely ma már az erdélyi magyarság egyik legfontosabb városa, és nyugodtan nevezhetünk az erdélyi magyarok fővárosának, hiszen itt él Erdély szerte a legtöbb városi magyar.<sup>10</sup>*

Az Összbirodalom tekintetében, a különböző tagállamok között a *közvetítő nyelvnek a németet határozták meg*, de minden államnak, a területén legelterjedtebb nyelv lett volna a hivatalos nyelve.<sup>11</sup> Minden állam rendelkezett volna egyfajta autonómiával. Az *autonómia mértékének kérdése azonban máig vitatott*. Egyes történészek szerint csakis csökkentett autonómiáról lehetett volna szó. Mások szerint az Egyesült Államok föderatív felépítésére példaként tekintő Ferenc Ferdinánd<sup>12</sup> amerikai inspirációja miatt valószínűbb, hogy egy Egyesült Államok tagállamaihoz hasonló autonómiát élveztek volna ezek a területek. Ez azt

<sup>9</sup> Ugyan a történelmi esemény hivatalos megnevezése Trianoni Békeszerződés, viszont megalkotásának és elfogadásának módja konszenzus híján kizárja, hogy szerződésnek nevezhessük. Ebből kifolyólag a következőkben diktátumként fogunk hivatkozni rá.

<sup>10</sup> Erdélystat adatai Marosvásárhely lakosságáról a 2011-es romániai népszámlálás adatai alapján. <http://statistikak.erdelystat.ro/adatlapok/marosvasarhely/1872> (letöltés ideje: 2022.08. 11.)

<sup>11</sup> HANNIG, Alma: Ferenc Ferdinánd. Életrajz 20 illusztrációval. (Fordította: Pete Nóra) Saxum Kiadó Kft, Budapest, 2014. 98. o.

<sup>12</sup> HANNIG, A: i.m. 37. o.

jelentette volna, hogy önálló parlamentjük lett volna, melybe a népképviselőt alapján kerültek volna be a képviselők. A tagállamok önálló irányítást élveztek volna az oktatási rendszereik működtetésétől kezdve, a saját törvényeik és rendeleteik megalkotásán át, a területi közigazgatásuk kialakításáig, nagyon sok mindenben. A parlamentarizmus jeleivel ellentétben a legvalószínűbb az, hogy ezen államok élére a Habsburg-ház tagjai kerültek volna helytartóként, a császár és király személyes bizalmas embereiként.

### 3. Egyesült Európa: avagy „Európai közigazgatás” már a XIX. és a XX. század fordulóján?

Az Osztrák-Magyar Monarchia föderalista átszervezésének gondolata az 1800-as évek végétől foglalkoztatta, foglalkoztatja a történészek és a múlt iránt érdeklődő emberek képzeletét. Az elterjedt mondás úgy tartja, hogy a történelemben nem létezik a „Mi lett volna, ha...?” kérdése. Ennek ellenére mégis sokszor feltesszük magunknak. Ebből a kérdésfelvetésből kiindulva fogjuk megközelíteni a föderalista átalakítás gondolatát a következő fejezetekben, és ezáltal rámutatunk a mai *Európai Unió*, továbbá annak szellemisége hasonlóságaira, a föderalista Monarchia ideájához mérten.

A XXI. századi Európából visszatekintve, könnyedén érezhetjük úgy, hogy Ferenc Ferdinánd főherceg-trónörökös föderalista elképzelése akár egy korai Európai Unióhoz hasonló, többnemzetiségű államszövetség kialakítását is eredményezte volna. Ez a gondolati felvetés *nem új keletű*. Sokak fantáziáját mozgatta és mozgatja máig, a Monarchia vizsgálata uniós szemszögből. Ez a vizsgálat komoly intellektuális jelentőséggel bír, hiszen a történelem lapjairól megismert Monarchia működése fontos tanulságokat jelenthet az Európai Unió jövője számára is.<sup>13</sup> 2004-ben *Frits Bolkestein* holland uniós biztos is összevetette az Uniót az egykori Monarchiával, és beszéde során Ausztria-Magyarországot pozitív példaként említette.<sup>14</sup> Megfogalmazása szerint; „A Habsburg Monarchia (értsd: Osztrák-Magyar Monarchia) volt a legeurópaibb állam, amely valaha létezett.”<sup>15</sup> Az uniós biztos állítása ugyan kisebb felháborodást szült nyugat-európai politikai körökben, mégsem tekinthetjük egy diszkreditálandó álláspontnak. Éppen ellenkezőleg, fontos kiemelni és megvizsgálni az Osztrák-Magyar Monarchia állami működésének és közigazgatásának olyan elemeit, melyek a mai Európai Unióban is tükröződnek. Ilyen kardinális elemek voltak az Osztrák Császárság és a Magyar Királyság *államiságának különállása, az autonómia, a közös belső piac, a vámunió és a vízummentes átutazás* a két „feloszthatatlan és elválaszthatatlan” társ-ország belső határai között.

*Ha a Ferenc Ferdinánd által támogatott föderalista terv megvalósult volna, akkor a Monarchia kétséget kizárólag közelebb került volna a mai Európai Unióhoz.* A föderalista tervezet rögzített magában olyan – akkoriban radikális – elképzeléseket is, melyek ma már az Unió alapjainak számítanak. Ilyen volt például a minden tagállamból beválasztott képviselők által feltöltött Birodalmi Gyűlés megalkotásának az igénye, amely mint egy *szupranacionális parlamentként* vett volna részt az államalakulat irányításában. Vagy a sok, részben autonóm tagállamból álló ország felépítése is hasonlóságként említhető a korunk Európájához képest, annak ellenére, hogy jól tudjuk, az Európai Unió *nem egy állam*. Mind ezek mellett, nem

<sup>13</sup> Az *Embassymagazine.com* weboldal cikke – Austria-Hungary: European lessons from a lost Empire. - <https://embassymagazine.com/austria-hungary-european-lessons-lost-empire/> (letöltés ideje: 2023.05.12.).

<sup>14</sup> Burcu, UCARAY és Robert, PAHRE: The Myths of Turkish Influence in the European Union - <http://aei.pitt.edu/7626/1/6.2.pdf> (letöltés ideje: 2023.04.14.)

<sup>15</sup> U.o: <https://embassymagazine.com/austria-hungary-european-lessons-lost-empire/>

feledkezhetünk el Ferenc Ferdinánd azon – saját korában már-már gyűlöltnek számító – tervéről sem, miszerint uralomra lépése idején, be akarta vezetetni az *általános választójogot*, ami ma már az Európai Unió legfontosabb *alapelveinek*, mint a *demokráciának* és a *jogegyenlőségnek* az elengedhetetlen része.<sup>16</sup>

Mindezen elemeket figyelembe véve, álláspontunk szerint *nem földtől elrugaskodott gondolat*, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia föderalista elképzelését az Európai Unió egyik *elő-futárának* tekintjük. Természetesen így is nagyon komoly ellentéteket ismerhetünk fel a mai Európai Unió és a korabeli Monarchia reformelképzelései között. Ferenc Ferdinánd – helyzetéből kiindulva érthetően - még egy erős kézzel irányított monarchiában gondolkodott, amiben a népfelség elve ugyan érvényesül, de nem döntheti meg az uralkodó *Habsburg-Lotaringiai-ház* valós hatalmát. Ezzel ellentétben az Európai Unió *nem egy öröklődő titulusok alapján szerveződő szupranacionális intézmény-rendszer*. Nem is egy szuverén állam, hanem egy 27 tagállamból álló állam-szövetség, egy olyan *gazdasági és politikai egyesülés*, melynek célja a *minél mélyebb és kiterjedtebb integráció*.<sup>17</sup> Mindezen ellentétek ellenére az Unió céljaként megjelölt teljes gazdasági és politikai integráció - amennyiben véghez viszik - végső soron, egy *föderális európai állam kialakításához vezet*. Ez a sokat vitatott *Európai Egyesült Államok* ideája, amely szintén nem egy új keletű elképzelés. Már évszázadok óta foglalkoztatja a különböző európai politikai és társadalmi gondolkodók képzeletvilágát. A Monarchia föderalista átszervezésének ötletét - a hasonlóságai miatt - könnyedén beilleszthetjük, a történelem során kialakult *Európa-tervek közé*.<sup>18</sup> Azon Európa-tervek közé, melyeknek végső céljához, egy politikailag egységes, vagy egységesebb kontinens megteremtéséhez a legközelebb az Európai Unió tudott eddig eljutni.

Ehhez viszont egészen a *huszadik század második feléig kellett várni*. Az ebben az évszázadban végbemenő *pusztító világháborúk*, az *európai nagyhatalmak szétesése*, a *kontinens geopolitikai jelentőségének csökkenése*, *katonai, gazdasági és energetikai kiszolgáltatottsága* arra ösztökélte az európai politikai gondolkodók nagy részét, hogy megtegyék az első lépéseket az integráció irányába, a béke és a biztosított fejlődés reményében. *Robert Schuman és Jean Monnet* elképzelései és tettei, továbbá az *Európai Szén- és Acélközösség* megalkotása 1951-ben, majd az 1957-es *Európai Gazdasági Közösséget* létrehozó *Római Szerződés*, illetve az 1992-ben aláírt *Maastrichti Szerződés* és a 2007-ben megszületett *Lisszaboni Szerződés* is, mind-mind hatalmas lépéseknek számítottak azon az úton, mely a ma működő Európai Unió megteremtéséhez vezetett.<sup>19</sup>

#### 4. Ferenc Ferdinánd és köre reform-elképzeléseinek összegzett hatásai

Ferenc Ferdinánd reformterveinek alapja a népek együttélése biztosításának ideája, a halálát követően is tovább élt, annak ellenére, hogy reformterveit nem vihette véghez. Emiatt a *föderalista reformterv és a trialista elképzelések* sosem váltak valósággá, és a Monarchia darabjaira hullásával hosszú időre meg is szűnt minden esély, ennek az ideának a megvalósítására.

<sup>16</sup> Az Európai Unió hivatalos weboldala – Célok és értékek - [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values\\_hu](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_hu) (letöltés ideje: 2023.05.08.)

<sup>17</sup> Az „állam-szövetség” fogalmát Fritz, RITTNER alkotta meg, érzékeltetve azt, hogy az EU nem klasszikus föderális állam (mint például az USA), de nem is klasszikus nemzetközi szervezet (mint például az ENSZ), hanem valahol a két szélső jogi kategória között helyezhető el. Lásd erről bővebben F. RITTNER: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. Jogtudományi Közlöny, 1995. június.

<sup>18</sup> Lásd erről bővebben NÉMETH I.: Európa-tervek, ELTE Eötvös Kiadó Kft, Budapest, 2001.

<sup>19</sup> Lásd erről TORMA A.: Adalékok az Európai Közösségek/Unió közjogtörténetéhez. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica. 2012. évi 1. szám, 229-242. o.

A jelenlegi európai status quo-val való összehasonlítás alapjait a *Nagy-ausztriai Egyesült Államok Terv* adhatja, illetve jelentheti. Ezen terv és a jelenlegi, kárpát-medencei hatalmi és közigazgatási felosztás között ugyanis komoly összefüggéseket, hasonlóságokat és ismerős ideákat, célkitűzéseket vehetünk észre. Legyenek azok az államhatárok, vagy a területi autonómiák. Ezek a hasonlóságok pedig egy kulcsfontosságú szempontnak köszönhetőek: a lakosság *etnikai megoszlásának*.

Az Osztrák-Magyar Monarchia föderalizálásának XX. század elején kidolgozott elképzelése azért vetít elő sok jövőbeli hasonlóságot, mert saját korában olyan *forradalmi elképzelés volt*, amely legfőbb szempontjának a Monarchia területének etnikai térszerkezetét, és az annak alapján történő államhatár átalakításokat tekintette. Ennek a szempontnak figyelembe vételével a Reformterv már előre megjövendölt olyan államhatárokat is, melyek ma szintiszta valóságnak számítanak. Ilyenek jelenleg a *magyar-horvát*, a *cseh-szlovák* és a *szlovén-horvát* határok. Valósággá vált a tervben meghirdetett *Dél-Tiroli Autonóm Tartomány* létrejötte is, csak ezt már Olaszország határain belül alakították ki 1946-ban.<sup>20</sup> 2002-ben pedig a *Vajdasági Autonóm Tartomány* is létrejött, mely szintén szerepel az osztrák-magyar föderáció tervezett tagállamai között. A Terv tartalmaz továbbá olyan elemeket is, melyek még ma sem valósultak meg, viszont megalkotásuk mellett tömeges, milliós nagyságrendű társadalmi bázisok állnak. Ilyen például a székely autonómia ügye.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy *Ferenc Ferdinánd föderalizációs reformtörekvései bizonyos formában az egyesült Európa XXI. századi eszményében is megjelennek*. Ugyan nem kérdőjelezhető meg az a tény, hogy az *Európai Unió* két nagy szellemi atyjának *Robert Schuman* és *Jean Monnet* személyeit tartjuk<sup>21</sup>, mégis úgy véljük, hogy figyelemre méltó hasonlóságok vehetők észre az európai integráció és az Osztrák-Magyar Monarchia föderalizálásának ideája között. Ezeket a szempontokat figyelembe véve, meglátásunk szerint a *Nagy-ausztriai Egyesült Államok Terv elképzelése* tartalmaz még számunkra, a XXI. században is *jövőbemutató* elemeket. Olyan autonómiákat, területi egységeket, melyeknek létrejötte az elkövetkezendő években/évtizedekben lehetőségként merülhet fel. Ugyanakkor az *európai közigazgatás tekintetében is nagyon komoly egyezőségek mutatkoznak meg a Reformterv és az Unió tekintetében*. Ilyen a *szupranacionalitás*, a *nemzetállamok fölötti egységes intézmény (szervezet)rendszer* és a *nemzetközi szintű népképviselő*.

Ily módon arra a konklúzióra kellett jutnunk, hogy Ferenc Ferdinánd reformtervei közül éppen a szupranacionalitás, a nemzetállamok fölötti intézmény-rendszer és a nemzetközi szintű képviselő hatott leginkább az utókorra, és ezeket *tekinthetjük az európai közigazgatás egyfajta elméleti elődjének*, már a XX. század elején. Mindezek *hatása viszont nem közvetlenül történt meg*. Kétségtelen tény, hogy nem emiatt a Reformterv miatt alakult át Európa térképe az elmúlt évtizedekben. Az etnikai térszerkezet figyelembevételével viszont a terv közvetetten bár, de *előre megjövendölte több állam mai, vagy XX. századi határait*, és megalapozta több nép és nemzet jelenleg is zajló *autonómia törekvéseit*. Emellett a Reformterv alapötlete, tehát a nemzetállamok által alkotott közös nagy európai ország terve, az Európai Unió integrációjának egyik célkitűzéseként is értelmezhető. Ugyanakkor tény az is, hogy a *Reformterv bizonyos elemei és az európai közigazgatás között komoly összefüggéseket találhatunk*.

Röviden fogalmazva: a *Nagy-ausztriai Egyesült Államok Terv történelmi, politikai, társadalmi és közigazgatási szempontból kiemelkedő jelentőségű gondolat volt*, miközben - Ferenc Ferdinánd halálával - az utókor gyakorlatilag megfeledkezett róla. Pedig a XX. és a XXI. század politikusai és „egyszerű emberei” számára is, bizonyos mértékben betekintést

<sup>20</sup> Dél-Tirol autonómiát kap. Múlt kor.hu - <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=16053> (letöltés ideje: 2022.09.24.)

<sup>21</sup> Lásd erről bővebben: SCHUMAN, R.: Európáért (Fordította: Tót Éva, Szerkesztette: Szirtes Gábor) - Pro Pannonia Kiadói Alapítvány – Budapest, 1991. Eredeti megjelenés: Genf 1990.



nyújtott a jövő Európájába. Nem fér tehát kétség ahhoz, hogy Ferenc Ferdinánd trónörökös látta a jövőt!

## 5. Az etnikai összetétel jelentősége a helyi államszervezet és a közigazgatás felépítésében

A fent említett tervek etnikai alapú állami és közigazgatási átrendezéseit figyelembe véve, fontosnak tartjuk vizsgálat tárgyává tenni a következő kérdéseket; Vajon a mai modern Európában milyen hatása van a népeknek, *nemzetiségeknek* egy állam közigazgatása felépítésére? Vajon ma is olyan kiemelkedő jelentőségű szempont ez, mint a XX. század elején volt?

Álláspontunk szerint egy adott állam közigazgatásának felépítésére *meghatározó hatással bír* az adott ország nemzetiségi összetétele. Ferenc Ferdinánd és a Belvedere-kör reformelképzeléseit, továbbá az Osztrák-Magyar Monarchia utódállamainak jelenkori közigazgatását alapul véve, *kétféle válaszreakciót tudunk felismerni, a nemzeti kisebbségek részéről*. Ez a „válaszreakciónak” nevezett politika, tulajdonképpen két egymástól szögesen eltérő közigazgatási és politikai feltevésre épül. *Az egyik álláspont egy retrográd* jellegű, az unitárius állam alapjaira épülő nézőpont, míg *a másik egy nyitott*, autonómiákkal együttműködő közigazgatási és geopolitikai stratégia. Fontos kiemelnünk, hogy mindkét megközelítés végső célja az állam egységének fenntartása és biztosítása, a szecessziós törekvések elgyengítése. Am a módszereikben lényegesen különböznek.

*A retrográdnak nevezett megközelítés* ellenzi a nemzetiségek autonómiájának kialakítását. Alapját az unitárius államfelépítés és az egységes *politikai nemzet* koncepciója adja. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a nemzetnek két fontos koncepciója különböztethető meg. Az egyik a politikai nemzet, a másik pedig a *kultúrnemzet* fogalmával írható le. *A politikai nemzet* felfogása nem a beszélt nyelvekből, hanem az állampolgárságból vezeti le a nemzethez való tartozást. Ez a nézet uralkodik többek között az *Amerikai Egyesült Államokban, Franciaországban és Romániában* is. Ezzel ellentétben a *kultúrnemzet* fogalma - mint ahogy a nevében is benne van – egy adott nép kultúrájából vezeti le a nemzeti hovatartozást. Ennek eklatáns példája Magyarország 2010 utáni politikája, illetve a magyarság helyzete a nagyvilágban.

*A politikai nemzet ideája a retrográd álláspontot, illetve stratégiát támasztja alá*, abban a tekintetben, hogy ezen felfogás szerint nincs szükség a polgárok között különbséget tenni kulturális alapon, hisz mindenki állampolgársága alapján képezi az állam részét. Ily módon - ezen nézet képviselői szerint - a jogegyenlőség alkotmányos biztosításával, a nemzetiségek autonómiatörekvései nem csak feleslegessé, *hanem egyenesen állami egységet veszélyeztető tényezővé válnak*. Ez a veszély pedig utat nyithat a nemzetiségek elszakadásához, és ezzel együtt a központi hatalom meggyengüléséhez, az állam széteséséhez vezethet. Emiatt minden egyes autonómiatörekvést - mind a politikai, mind a kulturális közéletben - minél hamarabb el kell utasítani és diszkreditálni kell. Ezt az álláspontot osztja *Thomas Benedikter* professzor is, aki az autonómiákat a nemzeti kisebbségek elszakadásához vezető út első lépéseként értékeli.<sup>22</sup> Megítélésünk szerint ezt a retrográd modellt követi ma *Szlovákia, Ukrajna és Románia*. Szlovákia és Románia esetében pedig látni lehet azt is, hogy éppen a nemzetiségek térszerkezete miatt, a közigazgatás megformálói milyen mértékben alakítják át a megye-határokat,

<sup>22</sup> WÁGNER Tamás: Vajdasági magyarok és az autonómia – Pázmány Péter Katolikus Egyetem – Budapest, 2014 <https://www.kji.hu/wp-content/uploads/2017/10/KJI-Vajdas%C3%A1gi-magyarok-%C3%A9s-az-auton%C3%B3mia-W%C3%A1gner-T..pdf> 20. oldal. (letöltés ideje: 2022. 11.10.)

kifejezetten azzal a céllal, hogy az etnikai kisebbségek ne alkossanak egy vagy több tömböt, vagyis továbbra is kisebbségek maradjanak.

A kultúrnemzet ideája a *nyitott álláspontot, illetve stratégiát támasztja alá, amely szélesebb körben csak a XX. és XXI. század során terjedt el, bizonyos többnemzetiségű országokban. Ez a nézőpont vitatja annak a kijelentésnek a megalapozottságát, amely szerint az unitárius állam eszményével nem lehet összeegyeztetni a területi autonómiák működését. Elfogadja a kultúrnemzeti felfogást. A nemzeti kisebbségeket nem csak az egységes össz-társadalom részének tekinti, hanem részben különálló, párhuzamos társadalmaknak ismeri el őket az államon belül. Olyan közösségeknek, amelyeknek azonos céljaik, kultúrájuk és hagyományaik vannak. Ebből kiindulva, ezen nézet követői úgy akarják biztosítani az állam egységét, hogy közigazgatásával és belpolitikájával *elfogadhatóvá teszik az állam fennhatóságát a kisebbségi nemzet/nemzetek számára.* Mint arra korábban már rámutattunk, *ez a hozzáállás tükröződött már Ferenc Ferdinánd elképzeléseiben is.* Manapság ilyen stratégiát több modern európai állam alkalmaz, például az *Egyesült Királyság, Olaszország, Spanyolország, és Szerbia.* A legutóbbi területi autonómia Európában 2002-ben jött létre, Szerbiában, az egykori magyar Délvidék területén. Ez a Vajdasági Autonóm Tartomány, melynek köszönhetően a délvidéki magyarság a korábbinál jóval több reprezentatív joghoz és öngazgatási lehetőséghez jutott. Érdeemes megemlíteni, hogy az autonómia megadását követő években, a hagyományosan rossz magyar-szerb kapcsolatok történelmi mértékben javultak.*

*A retrográd és a nyitott stratégiát illetően* megállapítható, hogy autonómiák megadása bizonyos esetekben tényszerűen elszakadáshoz vezethet, ez azonban világszerte mégsem egy elterjedt jelenség. Ezzel ellentétben, ami inkább meghatározó, azok az olyan történelmi esetek, amikor pontosan az *autonómiák elutasítása miatt rendül meg, vagy omlik össze egy állam.* A Magyarországot körülölelő szlovákságnak és románságnak pont ez a legnagyobb sérelme. Az autonómiájuk megtagadásával magyarazzák és legitimálják az elszakadásukat a Monarchiától, továbbá a trianoni diktátum határainak meghúzását. Ebből kiindulva nevezhetjük ezt a stratégiát retrográdnak, tehát a múltba mutatónak. Éppen az elmúlt évszázadok nagy államai nem voltak hajlandók a kisebbségeiket bevonni az állami életbe, például az öngazgatás révén. A történelemből tanulva azt kell megállapítanunk, hogy *a retrográd stratégia ma is komoly veszélyeket rejt magában.* Egy nemzeti kisebbséget ugyanis szükségszerűen nem lehet a többségi társadalom részeként kezelni, hisz ez egyenlőtlenséghez vezet. Egy etnikai közösség hiába szerveződik párttá, a többségi társadalom politikai pártjaival mindig szembe fog kerülni. Koalíciót sokszor csak az elveik vagy céljaik feladásával köthetnek. Szavazóbázisaikat pedig nem tudják országosan bővíteni, hisz csak egy adott etnikai csoport szavaz rájuk. Másfelől nagy a valószínűsége annak, hogy minden politikai oldalról, kormányoldaltól és ellenzékéről egyaránt, elutasítottnak lesznek kitéve, sajátos kulturális céljaik miatt. Ennek következtében a többségi társadalmat bármikor ellenük uszíthatják. Érdekeik képviselője, emiatt hatalmas mértékben beszűkül. Ezen túl, ha egy ország társadalompolitikája a többségi nemzetbe való beolvadásra irányul, akkor feltehetőleg a kisebbségi etnikai közösség létszáma folytonosan csökkeni fog, a teljes eltűnésig. Pontosan ezen, nagyon nehéz helyzet miatt szükséges a kultúrájuk fenntartása érdekében autonóm intézményeket kialakítani. Hosszú távon ugyanis vagy ez az egyetlen útja az identitásuk megőrzésének, vagy az elszakadás. A történelemkönyvekben pedig nagyjával kell keresnünk a békés úton véghezvitt elszakadási kísérleteket. Éppen ezen a felismerés miatt tartjuk *a retrográd modellt követő Szlovákia, Ukrajna és Románia megoldása helyett az angol, az olasz, a spanyol és a szerb modellt alkalmasabbnak* az állami egység és biztonság, valamint a népek békés együttélésének biztosítására.

## 6. Konklúzió

Tanulmányunk lezárásaként fontosnak tartjuk kiemelni azt az alapvető *igazságot*, mely - reményeink szerint legalább is - a munkánk egészén át érezteti hatását. Ez pedig az az igazság, mely szerint minden népnek, nemzetnek és nemzetiségnek - éljen akármilyen korban vagy akármilyen ország területén, - *joga van megmaradni és gyarapodni*. Ez minden emberi közösségnek a természetből eredeztethető joga, melyet sem más emberek, sem államok *nem vehetnek el*, hisz nincs az a morális fölény, mely ezt megengedhetné.

Egy többnemzetiségű állam pedig hosszútávon csak akkor életképes, ha meg tud teremteni egy *kompromisszumot* a többségi társadalom és a kisebbségi nemzetiségek között. Ha képes bizonyos fokú önállóságot adni és biztosítani is a területén élő kisebbségeknek, és ezáltal azok hazájává válni. Amennyiben pedig erre egy állam nem hajlandó, akkor azok a népek, nemzetek és nemzetiségek, melyek az ország területén belül jogokat követelnek maguknak, törvényszerűen maguk vívják ki azokat. Ennek a ténynek a megkérdőjelezhetetlen tanúja maga a történelem. *Ez volt az az igazság, melyre Ferenc Ferdinánd politikai köre is rájött*, illetve fölfigyelt. Ez az az igazság, amelyre az európai közigazgatás eszmei alapjai *is ráépülnek: legalább is a nemzetek népképviselői, és a nemzetállamok fennállása tekintetében*. Ennek az igazságnak köszönhetően látunk annyi sok hasonlóságot Ferenc Ferdinánd reformelképzelései és az európai közigazgatás között. Egyértelmű ugyanis, hogy céljuk közös volt; *a népek-nemzetek együttműködésének biztosítása a reprezentáció eszközével, egy nagyméretű állam (vagy állam-szövetség) megteremtése (vagy fenntartása) céljából*.

Mindezeket túlmenően ez az igazság az, mely visszaköszön a *magyar nemzetiségi törvényből, valamint a hazai nemzetiségi önkormányzatok intézményéből is*.<sup>23</sup> Az Egyesült Államok híres elnöke, *John Fitzgerald Kennedy* egyszer egy sajtónak címzett beszédében így fogalmazott: „Biztos vagyok abban, hogy az önök segítségével az emberek azzá lesznek, aminek születtek, szabadnak és függetlennek.”<sup>24</sup> Úgy véljük, hogy ez a mondat egyaránt értelmezhető a különböző népekre, nemzetekre is. Segítség pedig minden olyan cselekedet, mely közelebb viszi a népeket, nemzeteket az egymással való kiegyezéshez, illetve egymás megértéséhez, és ezzel egy esetleges újabb világháború elkerüléséhez.

Ezek után csupán *egy rövid válasz* adható a jelen tanulmány címében fölvetett kérdésre: ez pedig az *igen! Ferenc Ferdinánd és a Belvedere Kör igenis látták a jövőt*, felismerték az etnikai összetétel jelentőségét, és ennek megfelelő államszervezetet és közigazgatási berendezkedést álmodtak meg. Ma már tudjuk: igazuk volt, de megelőzték a történelmet. Ez azonban nem lehet ok arra, hogy megfélekedzünk róluk!

<sup>23</sup> A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 3.§.

<sup>24</sup> J. F. KENNEDY amerikai elnök beszédének utolsó mondata, mely a a new yorki Waldor Astoria Hotelben hangzott el, 1961 április 27-én. <https://www.jfklibrary.org/archives/other-resources/john-f-kennedy-speeches/american-newspaper-publishers-association-19610427> (letöltés ideje: 2022.10.19.)