

## **MINT NEMZET A NEMZETTEL...**

**Tudományos tanácskozás a magyar–horvát kiegyezés  
140. évfordulója emlékére  
Budapest, 2008  
Tanulmánykötet**

## **KAO NAROD S NARODOM...**

**Konferencija u spomen 140. obljetnici Hrvatsko–ugarske  
Nagodbe  
Budimpešta, 2008.  
Zbornik radova**

hez nagyban hozzájárult a magyar politika is, a dualizmus átalakítására, a Monarchia más alapokon történő átalakítására vonatkozó remények végét jelentette, amivel együtt szertefoszlott a magyar–horvát kiegyezés érvénytelenítésének, 1861-hez mint kiindulópontoz való visszatérésének az esélye.

1871 vége felé a horvát politikai színpadon jelentős változások kezdődtek. Míg a Jogpárt a rakovici felkelést követően eltűnt a politikai életből, a Nemzeti Párt, az ország legerősebb politikai pártja a dualista rendszer végleges megerősödésével – amit a Monarchia föderalizációjáért sikra szálló Karl Hohenwart 1871 végén bekövetkezett bukása, valamint Andrássy Gyula osztrák–magyar külügyminiszternek való kinevezése fémjelzett – olyan helyzetbe került, melyben felül kellett vizsgálnia korábbi antidualista politikája célszerűségét. 1871 végén a Nemzeti Párt a revízió feltétele mellett kész volt elismerni a horvát–magyar kiegyezést.

Dalibor Čepulo, Mirela Krešić  
Zágrábi Egyetem, Jogtudományi Kar  
Horvát Köztársaság

## Horvát–magyar kiegyezés: intézmények és valóság\*

### Bevezetés

A Habsburg Monarchia átalakításának igénye már 1860-ban, az abszolutizmus megszüntetésekor létezett, majd elvezetett az 1867-es osztrák–magyar kiegyezéshez. A kiegyezés létrehozta a Monarchia dualista berendezkedését, melyben minden egység saját illetékességgel és megfelelő intézményekkel rendelkezett. Ezeket egy laza közös ügyek szintje és megfelelő hatalmi szervek kapcsolták össze, amin belül az állam szempontjából kulcsfontosságú, integrációs szerep jutott az uralkodó jogosultságainak és politikai jelentőségének.<sup>1</sup> A létrejött új alkotmányossági helyzet a Magyar Királysággal való kiegyezésre kötelezte a Horvát–Szlavón Királyságot, ugyanis az osztrák–magyar kiegyezés a horvát kérdés rendezését olyan magyar belügynek minősítette, mely külön megoldást igényel.<sup>2</sup> Mindez a tradicionális horvát autonómiával, a szábort magába foglaló hatalmi struktúrával, valamint Horvátország Magyarországon belüli különleges helyzetének tudatával magyarázható. Bár

\* Jelen tanulmány a *Horvát jogi kultúra európai kontextusban: tradíció és modernizáció* című, horvát Tudományos, Oktatási és Sportminisztérium által támogatott tudományos projekt keretein belül született.

<sup>1</sup> A kiegyezés értelmében kétfajta közös ügy létezett: Pragmatica Sanctióból származó közös ügyek (külpolitika, védelem és ezekre vonatkozó pénzügyek), illetve olyan nem Pragmatica Sanctión alapuló ügyek, melyeket a felek bizonyos politikai, gazdasági szándékok és érdekek miatt közösnek minősítettek (vámügy, államadósság, különböző kereskedelmi ügyletek, egyes ipari teremeléshez kapcsolódó adófajták stb.). Osztrák–magyar kiegyezés V. § 8., 9., 52-69. cikkelyei (Zakonski članak XII:1867. o zajedničkih posolovih, štono izmedju zemalja krune ugarske i ostalih Njegovog Veličanstva zemalja postojе, i o načinu njihova obavljanja) in: Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1869., komad IV., br. 6., 21–34. old.; v.ö.: Šarinić, Josip. Nagodbena Hrvatska – postanak i osnove ustavne organizacije. Zagreb, 1972., 174-179. old.

<sup>2</sup> A továbbiakban a közigazgatási értelemben megfelelő „Horvát–Szlavón Királyság” helyett a „Horvátország” nevet és az ebből származó melléknevet használjuk. Igazgatási nevek, horvát identitás és terminológia vonatkozásában lásd: Čepulo, Dalibor. Building of the modern legal system in Croatia 1848–1918 in the centre-periphery perspective, in: Giaro, Tomasz (Hg.). *Modernisierung durch transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, 2006., 50. oldal.

a meglévő autonóm hatalmi intézmények korábban a fennmaradt horvát önállóság védműveinek és alapjának bizonyultak a magyar támadásokkal szemben, időközben elavultak, a horvát fejlődés gátjává váltak. Ahhoz, hogy elérhesse a modern európai államok politikai, gazdasági és kulturális fejlettségi szintjét meg kellett határozni Horvátországnak a Monarchia magyar részén belüli autonóm státuszát, valamint megkezdeni intézményei modernizálását.<sup>3</sup>

## A horvát–magyar kiegyezés általános jellemzői

A horvát és magyar országgyűlési követek több hónapos tárgyalásai 1868-ban a kiegyezés megkötésével értek véget. A kiegyezés közjogi alapját a Szent Korona országainak oszthatatlanságát kimondó magyar Pragmatica Sanctio, illetve a magyar és horvát „politikai nemzetet” képviselő országos küldöttségek, illetve országgyűlési küldöttek megállapodása képezték.<sup>4</sup> A kiegyezés szövegét mindkét törvényhozó testület elfogadta: a horvát száborban I:1868,<sup>5</sup> a magyar Országgyűlésben XXX:1868 számú törvénycikkelyként került elfogadásra. A magyar és a horvát szöveg között bizonyos különbségek vannak. Ezek főképpen az egységes magyar állam magyar, valamint a horvát–magyar egyenrangúság horvát fél általi kiemelésében mutatkoznak meg.<sup>6</sup> A kiegyezést elfogadó horvát szábor pártösszetétele unionista volt, kis létszámú nemzeti párti ellenzékkel. A száborban részt vevő politikai erők unionista túlsúlyú színezetét nagyrészt a király részéről egyoldalúan meghozott, kívülről bevezetett választási rend, valamint Levin Rauch báni helytartó 1867-es választások során gyakorolt választási kényszere idézte elő.<sup>7</sup> Az ellenzék képviselői az alkotmányellenes úton bevezetett választási rend elleni tiltakozásuk jegyében kivonultak a szábor első, 1868 elején megtartott üléséről, majd az unionista képviselők egyhangúlag elfogadták a horvát–magyar kiegyezést.

A nemzeti pártiak a kiegyezést alkotmányellenesnek tartották, ugyanis véleményük szerint azt egy alkotmányellenes összetételű, hasonló módon bevezetett választási rend alapján alakult horvát szábor fogadta el. A kiegyezést politikai értelemben is sikertelennek tekintették, ugyanis elvárásaik az 1848-ban elért horvát politikai

<sup>3</sup> Čepulo, Dalibor. Hrvatsko–ugarska nagodba i reforme institucija vlasti u Hrvatskom saboru 1868–1871., in: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Supplement*, br. 1., 2001., 118. old.; Čepulo, Dalibor. Središte i periferija: europske i hrvatske odrednice Mažuranićevih reformi ustrojstva vlasti i građanskih prava 1873–1880., in: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 50., br. 6., 2000., 916. old.

<sup>4</sup> Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 132.

<sup>5</sup> Zakonski članak o nagodi, koju s jedne strane kraljevina Ugarska sjedinjena s Erdeljem, s druge strane kraljevine Hrvatska i Slavonija sklopiše za izravnjanje postojavih između njih državnopravnih pitanja, in: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1868., komad V., br. 14., 115–125. old.

<sup>6</sup> Szövegek közötti különbségekről bővebben lásd Gross, Mirjana, Szabo, Agneza. Prema hrvatskom građanskom društvu. Zagreb, 1992., str. 234–235.

<sup>7</sup> Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 120.

függetlenség szintjéből – Horvátország és Magyarország államjogi kapcsolatainak *de facto* és *de iure* megszakításából –, valamint a Horvát Szábor XLII:1861. számú, Dalmácia, Horvátország és Szlavónia Háromegegy Királyság koronához és Magyar Királysághoz való viszonyát szabályozó törvénycikkelyéből indultak ki. Bár a kiegyezés az idézett 1861. évi törvénnyel azonos autonóm jogköröket biztosított Horvátországnak, attól eltérően Horvátországot Magyarország részének (és nem 1848-tól független országnak) tekintette, a horvát intézményeket pedig magyar intézményeknek rendelte alá.<sup>8</sup> Szerkezeti jegyei alapján az osztrák–magyar kiegyezés modelljét követte, mely a végrehajtás során jelentősen módosult. A horvát–magyar kiegyezést így nem lehetett valamely világos modellhez kötni, tartalmára nézve sem volt teljesen kimunkált és konzisztens, ami különböző interpretációkat tett lehetővé.

A magyar fél a horvát önállóságot szűkebb értelemben tartományi szintű, történelmi autonómiaként értelmezte, mely különálló politikai identitással rendelkezik az egységes magyar állam keretein belül.<sup>9</sup> A kiegyezést a törvényhozásra egyedülként felhatalmazott (állami) magyar országgyűlés által elfogadott törvénynek tekintette, amit később a kizárólag statutáris (végrehajtási) rendeletek meghozatalára felhatalmazott (tartományi) horvát szábor erősített meg és nyilvánított ki horvát nyelven.<sup>10</sup> Horvátországban a kiegyezést az osztrák–magyar kiegyezés analógiájára két egyenjogú állami egység szerződésekként magyarították. Vélekedésük szerint a kiegyezést két azonos jogállású országgyűlés fogadta el, ami *sui generis* összetett államközösséget eredményezett, melyben az egyik fél önként mondott le eredendő jogainak egy részéről, különleges *unio realis inequalis* hozva létre.<sup>11</sup> Ez a magyarázat tulajdonképpen a horvát államiság előzetes létezéséről tanúskodik, mely különleges feltételek alapján a kiegyezéssel rendszerben is fennmaradt. Ehhez alapot szolgáltatott a kiegyezés számos rendelete, főleg a Horvátországot külön területtel, autonóm törvényhozással és kormánnyal rendelkező „politikai nemzetként” jellemző cikkely (59. §), valamint az a rendelet (70. §), mely szerint a kiegyezést csak létrejöttével azonos módon, a szábor jóváhagyásával lehet módosítani (amiből az is következik, hogy a kiegyezésről szóló törvény magyar országgyűlés általi meghozatala nem hozta egyenlőtlen helyzetbe a horvát szábor). Ezenkívül a horvát honossági jogot is mintegy különálló horvát állampolgárságként magyarították.<sup>12</sup> A konzisztens modell hiányából és a törvény szövegének hiányosságából mindkét fél merített érveket, míg a kiegyezés gyakorlati végrehajtása valós – egyértelmű magyar túlsúlyt mutató – politikai erőviszonyoktól függött.

<sup>8</sup> Tekst Zakonskog članka XLII:1861. v. Šarinić, 52–54.; v.ö.: Gross, Mirjana. Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvom godinama nakon Nagodbe, in: *Historijski zbornik*, god. XXXVIII (1), 1985., 5. old.

<sup>9</sup> Gross, Mirjana. Financijski temelji nagodbene autonomije civilne Hrvatske i Slavonije 1868–1880., in: *Historijski zbornik*, god. XLI (1), 1988., 98. old.

<sup>10</sup> Gross, Mađarska vlada, 5.

<sup>11</sup> Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 133.

<sup>12</sup> Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 135.

Ahogy említettük, Horvátországot a kiegyezés pontosan körülírható területtel rendelkező (66. §), önálló politikai nemzetnek ismerte el (59. §).<sup>13</sup> A törvényhozó és végrehajtó hatalom autonóm jogosítványai azokra az ügyekre vonatkoztak, melyeket a kiegyezés nem rendelt közös illetékességbe. A törvény 6–10. §-ai tételesen sorolták fel a közös magyar–horvát ügyeket (ún. felsoroló záradék), míg az összes többi ügy autonóm illetékességbe került. Ezeket a kiegyezés beligazgatásként, valóságként, közoktatásként és igazságügyként határozta meg (47–48. §).<sup>14</sup> Az ügyek ilyen jellegű felosztása megfelelő közös és autonóm hatalmi szerveket igényelt. Az uralkodó, közös kormányzat és országgyűlés mellett működött a horvát szabor és az országos kormány, mely élén a bán állt (50–54. §). Még 1862-ben létrejött a Horvátország és Szlavónia legfelsőbb bíróságaként működő Hétszemélyes Tábla. Külön szerepet játszott a hatalmi szervezeten belül a horvát–szlávón tárca nélküli miniszter, mely a kiegyezés értelmében a központi kormányzat tagjaként kapcsolatot képezett az uralkodó és a horvát országos kormányzat között (44. §). A központi kormányzatnak Horvátországot érintő ügyekben az országos kormánnyal együttműködve kellett eljárnia (45. §), továbbá minden minisztériumban köteles volt létrehozni a horvát–szlávón osztályokat (46. §), melyek gyakorlatilag csak technikai jelentőséggel rendelkeztek. Ezt a viszonylag széles körű horvát autonómiát azonban egy sor kiegyezési és kiegyezésen kívüli ellenőrzési mechanizmus korlátozta.<sup>15</sup>

A kiegyezés politikai jelentősége kettősnek mondható. Egyrészt a kiegyezés az 1848 utáni abszolutizmus és ellenőrzött alkotmányos provizórium időszaka után stabil és tartós alkotmányos alapot teremtett a horvátországi belső reformokhoz. Másrészt a kiegyezésből fakadó korlátok a budapesti központ számára lehetővé tették a horvát reformerők és a belső modernizáció ellenőrzését, fékezését. Budapest abban volt érdekelt, hogy a Monarchia magyar részének stabilitása érdekében Horvátországban korlátozott liberális reformokra kerüljön sor. Különös jelentősége volt a horvát közigazgatás rendbehozatalának, melynek igazodnia kellett a magyar közigazgatási rendszerhez. Azonban minden szélesebb körű politikai szabadságot eredményező vagy a magyar modelltől lényegesen eltérő intézmények létrehozására irányuló horvát törekvés a központi kormányzat erős ellenállását váltotta ki. A központi kormányzat

<sup>13</sup> A horvát–magyar kiegyezés eredeti szövegének 66. §-a, mivel a horvát és magyar delegáció képtelen volt megegyezni, megoldatlanul hagyta Fiume város és körzetének kérdését. A későbbi ún. „fiumei provizórium” Fiume várost és körzetét magyar koronához csatolt külön testként (*separatum sacrae regni coronae adnexum corpus*), különleges státuszba helyezte. Ezenkívül a kiegyezés a Katonai Határőrvidéket és Dalmáciát a horvát terület szerves részeként ismerte el, továbbá Magyarország megígérte, hogy erőfeszítéseket tesz Horvát–Szlavón Királysággal történő egyesítésük érdekében. Kérdés azonban, mennyire volt ez a szándék valós és kivitelezhető, hiszen Dalmácia (Isztriával együtt) az osztrák–magyar kiegyezés értelmében a Monarchia osztrák részéhez tartozott.

<sup>14</sup> A valóságban viták bontakoztak ki arról, mely kérdések tartoznak közös vagy autonóm szintre. Így számos olyan magyar Országgyűlés által meghozott törvényre volt példa, melyek ugyan megkapták az uralkodói szentesítést, de később visszavonásra kerültek, mivel egyes rendeleteikkel autonóm illetékességet érintettek. Lásd: Gross, Madarska vlada, 13., 20., 26.

<sup>15</sup> Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 132.

belátta, a kezdeményezés lehetősége a horvát politikai erők számára még korlátozott formában is biztosítaná a modern intézmények belső fejlesztését és a horvát autonómia erősítését, ami a magyar érdekek szempontjából elfogadhatatlan volt.<sup>16</sup>

A kiegyezés politikai feltételezettségét különösen a horvát bán és a horvát–szlávón miniszter helyzete, illetve ezek központi kormányzattal fenntartott kapcsolatai bizonyítják. A kiegyezés értelmében a bán a központi kormányzat miniszterelnökének javaslatára, annak ellenjegyzése mellett, a király nevezte ki (51. §). Mindez nagyban növelte a bán miniszterelnöktől való függését, így olyan személyek kerültek báni tisztségbe, akik megfeleltek a király és a központi kormányzat érdekeinek. Az országos kormány élén a bán állt, melynek státuszát a központi kormányzat eltérő magyarázatai ellenére miniszterként lehetne jellemezni. A központi kormányzat szerint a bán olyan közigazgatási tisztségviselő, mely csak az országos (horvát) szabornak tartozik felelősséggel, és nem az (állami) magyar országgyűlésnek, mint a központi kormányzat miniszterei.<sup>17</sup> Az országos kormány szerkezetéről szóló törvény alapján a bán köteles volt a horvát–szlávón miniszter (azaz a központi kormányzat) közvetítésével megküldeni az uralkodónak az összes horvát autonóm ügyet érintő javaslatot és előterjesztést, valamint ellenjegyezni az uralkodó által elfogadott jogszabályokat (11. §).<sup>18</sup> A szabor, a bán és a király közötti közvetítői szerepe révén a központi kormányzat jelentős hatást gyakorolhatott a horvát autonóm ügyekre és belpolitikai eseményekre. A kiegyezés nem szabályozta részletesen a horvát–szlávón miniszter közvetítői jogkörét, de a központi kormányzat horvát–szlávón minisztérium felállításáról szóló körleveléből az következett, hogy a horvát–szlávón érdekeket a korona és a központi kormányzat előtt a miniszter képviseli, aki egyúttal gondoskodik a közös Országgyűlés által meghozott jogszabályok horvát szabor elé terjesztéséről, ellenjegyzési a horvát szabor szentesített törvényeit, és a király utasítására törvénytervezetek előkészítésében vesz részt. Ezenkívül ellenjegyezte a szabornak és országos kormánynak megküldött királyi leiratokat és utasításokat, valamint köteles volt a királynak megküldeni az összes báni előterjesztést.<sup>19</sup> A magyar fél elképzelése szerint a fenti jogkörökkel rendelkező horvát–szlávón miniszternek horvát autonómiát ellenőrző szervként kellett volna működnie.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Čepulo, Dalibor. Vladavina prava i pravna država – europska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 51., br. 6., 2001., 1346. old.

<sup>17</sup> Čepulo, Dalibor. Odgovornost i položaj bana i članova Hrvatske zemaljske vlade 1868–1918. i ministarska odgovornost u Europi, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 49., br. 2., 1999., 266. old.

<sup>18</sup> Zakonski članak ob ustroju autonomne hrvatsko–slavonsko–dalmatinske zemaljske vlade u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1869., komad III., br. 5., 7–12. old.

<sup>19</sup> Gross, Madarska vlada, 10–11.

<sup>20</sup> Horvát–magyar kapcsolatok, valamint a kiegyezési időszak törvényhozásának teljes körű grafikus bemutatását lásd: Čepulo, Dalibor. Ustavne i političko–upravne zakonodavne reforme u Hrvatskoj u razdoblju banovanja Ivana Mažuranića (ustrojstvo vlasti i građanske slobode i prava). Zágrábi Egyetem Jogtudományi Karán megvédett doktori disszertáció. Zagreb, 1999., 397. old.

## A horvát autonómia feletti ellenőrzés pénzügyi és jogi mechanizmusai

### Normatív keretek és gyakorlat

A kiegyezési rendszer politikai feltételezettsége mellett, amit legjobban a bán (és országos kormányzat), valamint a horvát-szlavón miniszter helyzete tükrözött, a szavatolt autonómia korlátozását leginkább Horvátország kiegyezéssel létrejött pénzügyi helyzete, illetve a szentesítés és előszentesítés intézményei szolgálták.

**Pénzügyi kiegyezés.** A kiegyezés pénzügyi részét a 11–30. §-ok tartalmazzák, melyek a közös, osztrák–magyar és magyar–horvát, valamint autonóm horvát ügyek finanszírozását szabályozták.<sup>21</sup> Ezek alapján a közös osztrák–magyar ügyek fedezetének megteremtése érdekében Horvátország köteles volt ún. kvótát fizetni, amit adóképesége alapján állapítottak meg. A kvóta a magyar–horvát államszövetséget terhelő összkiadások 6,44%-át tette ki (12. §). Az autonóm ügyek fedezése érdekében ún. tangens írtak elő, mely szerint a horvát kormány autonóm közigazgatási költségeinek fedezése érdekében „visszakapta” a Horvátország és Szlavónia területén begyűjtött közvetlen és közvetett adók és egyéb állami járulékok 45%-át (16. §). A fennmaradó 55% közös magyar–horvát ügyek finanszírozására szolgált (17. §). A delegációk megállapodása értelmében a kiegyezés rögzítette, hogy az elviekben megállapított 45% helyett a közigazgatási költségek fedezésére Horvátország 2 200 000 forint átalányösszeget kap (15. §). Amennyiben a 45%-os tangens nem fedné le az előírt átalányösszeget, a kiegyezés szerint Magyarországnak kellett fedeznie a hiányt (25. §), ha pedig a fentiek szerint begyűjtött összeg meghaladná a megállapított átalányt, a különbözetet közös magyar–horvát ügyek fedezésére kell fordítani (26. §). Minden tíz évben új pénzügyi kiegyezést kellett kötni. A kiegyezés 1873. évi revíziója során – amikor kompromisszummal zárult a központi kormányzat és a parlamenti választásokon többséget kapott Nemzeti Párt között szélesebb méreteket öltött ellentét – megszűnt az átalányra vonatkozó rendelkezés, helyette

<sup>21</sup> A kiegyezés megkötésére vonatkozó tárgyalások során a horvát delegáción belül (mely teljes egészében unionista képviselőkkel állt) különböző pénzügyekkel kapcsolatos elképzelések léteztek. Egy kisebbség (Julije Janković, Jovan Živković, Ignjat Brlić) Horvátország és Szlavónia pénzügyi függetlenségéért szállt síkra, míg a többség elfogadta, hogy a pénzügyek közös ügyet képezzenek, és az autonóm ügyek finanszírozása érdekében egy méltányos összeg kerüljön megállapításra. Ez a többség a magyar delegáció hatása alatt állt, mely azt állította, Horvátországnak nincs elegendő bevétele saját autonómiájának fenntartására, ezért méltányos a magyar költségvetési támogatás elfogadása. A magyar delegáció tagjai közül kivételt képezett Deák Ferenc; véleménye szerint egy saját bevételei felett nem rendelkező ország nem autonóm, hanem gyámság alatt áll, ami Horvátországban frusztrációkat fog okozni, tartósan veszélyeztetve Magyarország stabilitását. Deák végül elfogadta a magyar delegáció, valamint a horvát delegáció többségének véleményét, kiemelve, hogy ezt csak szolidaritásból teszi. Ily módon a horvát delegáció nagyban segédekezett a horvát autonóm ügyek e kivételesen jelentős korlátozásában. Šarinić, 196-200.

újra a 45%-os elv lépett hatályba.<sup>22</sup> Már 1873-ban bebizonyosodott, hogy a 45% mintegy 382 000 forinttal jelentett többet a korábbi átalánynál.<sup>23</sup>

Az 1918-ig tartó időszakban még három pénzügyi kiegyezésre került sor, melyek során változott a kvóta, a tangens vagy mindkettő összege. Ily módon az 1880. évi második kiegyezés során a kvóta 5,57%-ra csökkent (2. §), míg a tangens változatlan maradt (5. §).<sup>24</sup> Az 1889. évi harmadik kiegyezéskor a kvóta 7,93%-ra nőtt (1. §), a tangens pedig 44%-ra csökkent (4. §).<sup>25</sup> A magyar fél a tangens csökkentését azzal indokolta, hogy Horvátország túl nagy mértékű bevételeket használ fel saját célra. Ugyanis, a kiegyezés által előirányzott bevételek 45%-a helyett Horvátország a Katonai Határőrvidék hozzácsatolása után megtartotta azt a körülbelül 2 200 000 forintra rúgó átalányösszeget is, amely eredendően az egyesített határőrvidéki területek belső közigazgatásának finanszírozására szolgált.<sup>26</sup> Ennek megfelelően Horvátország bevételeinek mintegy 52%-át használta fel saját célra, amit a magyar fél túlzottnak vélt, és szükségesnek tartotta a tangens csökkentését.<sup>27</sup> Az 1906. évi utolsó kiegyezés során megmaradt a 44%-os tangens (5. §), de nőtt a kvóta, mely így 8,127%-ot tett ki (2. §).<sup>28</sup>

A kiegyezés 11–12. § alapján a kvóta meghatározása a horvát adóképeség alapján, a közös ügyek finanszírozásában való osztrák, illetve magyar részvételnek megfelelően történt. Azonban, az osztrák–magyar kiegyezés értelmében a felek közötti

<sup>22</sup> Zakonski članak o preinaci, dotično nadopunitbi nekjih §§-ah zakonskim člankom I. godine 1868. medju državne zakone uvršćene nagode, sklopljene radi izravnjanja državnopravnih pitanjah medju kraljevinom Ugarskom i kraljevinami Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom, u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1873., komad XX, br. 59., 305–308 old.

<sup>23</sup> Tangens növekedésére vonatkozólag a kiegyezés megkötésétől 1884-ig lásd: v. Gross, *Financijski temelji*, 120.

<sup>24</sup> Zakon o inartikulaciji ugovorene medju Ugarskom i kraljevinami Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom financijalne nagode, u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1880., komad XVIII, br. 84., 477–480. old.

<sup>25</sup> Zakon o inartikulaciji ugovorene medju kraljevinom Ugarskom i kraljevinami Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom financijalne nagode u: Smrekar, Milan. *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji – knjiga druga*. Zagreb, 1900., 821–825. old.

<sup>26</sup> Az 1881-ben egyesített Katonai Határőrvidék bevételei 1882-től a magyar–horvát állami költségvetésbe kerültek befizetésre, míg az egyesített területek beligazgatási költségeinek nagyságrendje az addig szokásos módon alakult. Így a Horvát–Szlavón Királyság az 1882. évi állami költségvetésből, az egyesítés első évében a volt határőrvidékre vonatkozólag 2 104 180 forintot tartott meg, mely összeg a következő évek során 2 200 000 forintra rúgott. V. §3 Zakonskog članka XL:1882. zajedničkog hrvatskog–ugarskog sabora o urednju onih odnošaja u hrvatsko–slavonskoj Krajini, sjedinjenoj 1881. s kraljevinami Hrvatskom i Slavonijom koji potpadaju pod zajedničko zakonodavstvo zemaljah krune ugarske, u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1883., komad III, br. 5., 120. old.; Zakonski članak IV:1882. zajedničkoga hrvatsko–ugarskoga sabora o državnom proračunu za godinu 1882. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1882., komad VII, br. 26., 172. old.

<sup>27</sup> Vrbanić, Fran. *Osvrt na financijalnu nagodu između Hrvatske i Ugarske*, u: *Ekonomski spisi*. Zagreb, 2005. (prettisak iz *Obzora* iz 1897. god.), 213. old.

<sup>28</sup> Zakon o inartikulaciji financijalne nagode ugovorene medju kraljevinom Ugarskom i kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom, u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1906., komad XIII, br. 41., 384–389. old.

költségmegosztás a két ország delegációi között létrejött megállapodáson és nem a horvát–magyar kiegyezés által előírt adóképességen alapult.<sup>29</sup> A kiegyezési törvény ezenkívül nem határozta meg pontosan az „adóképesség” fogalmát; megállapítása a begyűjtött közvetlen és közvetett adók, illetve egyéb állami járulékok alapján, becsléssel történt, amit nem lehet teljesen mérvadó mutatónak tekinteni.<sup>30</sup> Ezenkívül, a 8. § értelmében adókról és minden más pénzügyi kérdésről a közös magyar–horvát Országgyűlés rendelkezett,<sup>31</sup> míg végrehajtásukért a központi kormányzat pénzügyminisztere (22. §), illetve területi szervként a horvát–szlavón pénzügyi igazgatóságok feleltek.<sup>32</sup> Mindebből az következik, hogy a kvóta nem volt összhangban a tényleges horvát adóképességgel, a kvóta és a tangens kiszámítása pedig nem követte az osztrák–magyar kiegyezés során Ausztria és Magyarország számára meghatározott pénzügyi kulcs megállapításának módját.<sup>33</sup>

Ily módon a kiegyezéssel létrejött berendezkedés a központi kormányzatnak lehetővé tette Horvátország pénzügyi ellenőrzését. A központi kormányzat a horvát kormányt – arra hivatkozva, hogy ez nem tartozik illetékességi körébe – még csak betekintést sem engedett a közös pénzügyekbe.<sup>34</sup> Ezért a központi kormányzat szabadon hangoztathatta, hogy Horvátország nem képes teljesíteni államközösséggel szembeni kötelezettségeit, s helyette Magyarországnak kell ezekhez hozzájárulnia.<sup>35</sup> Horvátország Magyarországtól való pénzügyi függése több volt, mint jelentős. Azonban, a horvát intézmények modernizációját a pénzügyi eszközök hiánya és a központi kormányzattól való politikai függés mellett a horvát szabor és országos kormány törvényhozói kezdeményezéseinek fékezése is gátolta. Horvátország még korlátozott pénzügyi keretein belül sem tudott teljesen szabadon reformtevékenységet végezni. A horvát törvényhozás ellenőrzésének közvetett, hatékony mechanizmusai voltak a szentesítés és előszentesítés intézményei.

<sup>29</sup> V. §§18-19. Austro–ugarske nagodbe (Zakonski članak XII:1867. o zajedničkih posolovih, štono izmedju zemalja krune ugarske i ostalih Njegovog Veličanstva zemalja postoje, i o načinu njihova obavljanja) u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1869., komad IV., br. 6., 21-34. old.

<sup>30</sup> Vrbanić, Osvrt, 164.

<sup>31</sup> Kivételt képeznek a horvát–szlavón ingatlanok (földterületek és erdők) eladására vonatkozó döntések, melyekhez szükség volt a horvát szabor jóváhagyására. Vö. Posilović, Stjepan. *Financijalna znanost*. Zagreb, 1900., 161. old.

<sup>32</sup> Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*. Zagreb, 1985., 279. old.

<sup>33</sup> Vrbanić, Osvrt, 141.

<sup>34</sup> Amellett, hogy az országos kormányzatnak nem volt betekintése a közös pénzügyekbe, holt betű maradt a kiegyezés 29. §-a is, mely szerint „külön nyilvántartást kell vezetni Horvátország és Szlavónia bevételeiről”. A magyar–horvát államközösség állami költségvetésében a Horvát–Szlavón Királyság bevételei csupán egy tételként, „közvetlen, közvetett adók és egyéb állami járulékok tangenseként” szerepeltek. Radić, Stjepan. *Današnja financijalna znanost*. Zagreb, 1908., str. 319.

<sup>35</sup> Gross, *Financijski temelji*, 93–94.

**Szentesítés.** A magyar Országgyűlés és a horvát szabor törvényei csak azután léphettek hatályba, miután az uralkodó szentesítette (szankcionálta) őket. Az uralkodó szentesítési jogát semmi sem akadályozta, ezért az meglehetősen erőteljes ellenőrzési eszköz volt az uralkodó kezében. A horvát szabor által meghozott törvények szentesítésének intézményét a kiegyezés szabályozta (44. §). A szabor az országos kormány szerkezetéről szóló törvény (11. §) alapján köteles volt minden autonóm horvát ügyet érintő javaslatot és előterjesztést a horvát–szlavón miniszter útján továbbítani az uralkodónak. Ez magába foglalta a horvát szabor által elfogadott törvényeket is, melyek hatályba lépéséhez az uralkodó szentesítésére volt szükség. A horvát–szlavón miniszter tartalmi bevatakozási jog nélkül köteles volt az uralkodóhoz továbbítani a törvényeket, azonban megjegyzéseket fűzhetett hozzájuk abban az esetben, ha úgy vélte, a törvények rendeletei ellentétben állnak a közös törvényekkel, illetve a horvát–magyar államközösség érdekeivel.<sup>36</sup> A kiegyezés 1873. évi revíziója során pontosításra került, hogy a horvát–szlavón miniszter a bán előterjesztéseit köteles haladéktalanul a király elé terjeszteni. A horvát–szlavón miniszter megjegyzései (melyek mögött a központi kormányzat állt) hatékonyan szolgálták az autonóm horvát ügyek ellenőrzését, ugyanis a miniszter a politikai körülményektől függően egy autonóm ügyeket szabályozó törvény tartalmát minősíthette úgy, hogy az behatol a közös illetékesség területére, vagy sérti a közös érdekeket, ami kiválthatta az uralkodói szentesítés elmaradását.<sup>37</sup> Ugyanis, ha az uralkodónak a horvát és a magyar fél között fennálló ellentétek esetében közvetítőként kellett fellépnie, a valóságban mindig az erősebb, azaz a magyar fél érdeke érvényesült, mivel az udvar nem akarta megkockáztatni, hogy ellentétbe kerüljön a központi kormányzattal. Az uralkodó szinte sohasem szentesítette a horvát szabor által elfogadott törvényeket, ha ezekkel szemben a központi kormányzat kifogást emelt. Ennek a gyakorlati következménye az volt, hogy a horvát szabor, bár formálisan semmilyen külső hatás sem korlátozta törvényhozói tevékenységét, ügyelt arra, ne hozzon olyan törvényt,

<sup>36</sup> Miután a horvát szabor elfogadta a törvénytervezetet és a horvát–szlavón miniszter útján szentesítés céljából megküldte az uralkodónak, a horvát–szlavón miniszter, illetve a központi kormányzat három dolgot tehetett. Amennyiben úgy értékelte, hogy a horvát szabor törvénye összhangban van a közös, illetve a horvát–magyar államközösség érdekeivel, kérhette az uralkodó általi szentesítést. Ha úgy döntött, hogy a törvény vagy egyes részei nem megfelelőek, az uralkodónak a törvényt megjegyzésekkel és elutasítási javaslattal küldte meg, vagy pedig kérhette, hogy az uralkodó módosítás céljából küldje vissza a szabornak. A harmadik lehetőség az elfogadott törvénytervezet tárgyalásának elhalasztása, vagy a tárgyalás megismétlése volt, különösen abban az esetben, ha a törvény tartalma ellentétes volt a magyar érdekekkel. Hasonló reagálási lehetőségekkel rendelkezett a kormány az előszentesítés esetében is. Gross, *Mađarska vlada*, 19.

<sup>37</sup> A szentesítés visszautasításán kívül más manipulálási lehetőségek is léteztek. Például, bár a honossági jogról szóló törvény esetében nem volt olyan ok, mely alapján visszautasíthatta volna, az uralkodó a központi kormányzat javaslatára halogatta a szentesítést. Ezt a törvényt a horvát szabor 1877-ben fogadta el, de az uralkodói szentesítést csak 1880-ban kapta meg, amikor hatályba lépett az 1879. évi magyar állampolgársági törvény, melynek rendeletei a horvát törvény szempontjából prioritással és meghatározó szereppel rendelkeztek. Čepulo, Dalibor. *Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868–1918. – pravni i politički vidovi i poredbeni motrišta*, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 49., br. 6., 1999., 811. old.

mely esetében a központi kormányzat kifogással élhet a király felé. Így a központi kormányzat *a posteriori* ellenőrzése *a priori* ellenőrzéssé vált.<sup>38</sup> A gyakorlatban megsokasodtak azok az esetek, amikor a király a horvát törvényektől megvonta a szentesítést, amit leggyakrabban a központi kormányzat illetékesség átlépésére vagy államközösség érdekeinek megsértésére vonatkozó kifogása váltott ki. A szentesítés elutasítása után a király a törvényt megfelelő, módosításokra utaló indoklással küldte vissza a szabornak.

A fenti ellenőrzési eszköz leginkább az Ivan Mažuranić bán alatt zajló, igen intenzív törvényhozói reformtevékenység idejében került alkalmazásra. Időnként a képviselők is nyújtottak be törvényjavaslatokat. Így fogadta el a képviselők javaslatára a szabor 1875-ben a választási rendről szóló III:1870 számú törvénycikkely módosítását, mely alapvetően a kormány parlamenti választások feletti ellenőrzésének elhárítására irányult. A törvénymódosítás korlátozta a kormány választási bizottságokra gyakorolt hatását, a választókeretek kijelölését pedig a korábbi kormányrendelet-től eltérően törvény útján kívánta szabályozni. A módosítás egyebek közt kilátásba helyezte a túrmezői „tradicionális nemesi kerület önálló választókeretként történő megszűnését”, illetve meghatározta a fiumei választás módját. A túrmezői nemesek sikertelenül tiltakoztak kerületük különleges státuszának megszüntetése ellen, míg a fiumei képviselők nem vettek részt a szabor munkájában. Fiumében ugyanis nem tartottak parlamenti választásokat, mivel a helyi hatóságok a város különleges helyzetére hivatkozva visszautasították a horvát szabor munkájában való részvételt.<sup>39</sup> A politikai körülményekre való tekintettel a fiumei választások megrendezése csupán szimbolikus jelentőséggel bírt, hiszen teljesen világos volt, hogy a fiumei hatóságok nem fogják lebonyolítani a parlamenti képviselőválasztást. A központi kormányzat az „államközösség és a közös érdekek” megsértése miatt javasolta az uralkodónak a törvény szentesítésének elutasítását.<sup>40</sup> Bár a horvát közvélemény arra gyanakodott, a kifogás oka a tradicionálisan magyarbarát túrmezői szavazóbázis elvesztése, később bebizonyosodott, valójában Fiuméről volt szó. Bár Fiume kiegyezéskor létrejött különleges közjogi helyzetét provizóriumnak tekintették, a központi kormányzat megtett mindent a horvát szabor bárminemű, fiumei ügyekbe való beavatkozásának megakadályozása érdekében; úgy vélte, a parlamenti képviselőválasztás módjának rendezése Fiume belügye, és nem tartozik a szabor illetékességébe. Némileg váratlan volt a központi kormányzat azon követelése, hogy a szaborba történő választások során állandó horvátországi tartózkodási helyhez kössék az aktív választójogot, ami a horvát nemességhez tartozó, de Magyarországon élő nagybirtokosok választójogának elvesztését okozta volna.<sup>41</sup> A szentesítés elutasítását a közvélemény a központi

<sup>38</sup> Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 124

<sup>39</sup> Čepulo, Dalibor. Izborna reforma u Hrvatskoj 1875 – liberalizam, antidemokratizam i hrvatska autonomija, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 52., br. 3–4., 2002., 677–682. old.

<sup>40</sup> Čepulo, Izborna reforma, 684.

<sup>41</sup> Gross, Szabo, 384.

kormányzat horvát autonómia feletti ellenőrzéseként, egyúttal Ivan Mažuranić bán horvát érdekek képviselője terén tanúsított határozatlanságaként élte meg. A szabor azonban, más komoly lehetősége nem lévén, végrehajtotta a kért törvénymódosokat. A törvény „javított” változata szerint Fiumének két parlamenti képviselőt kellett választania; a választás lebonyolítását és a választókeretek kérdését önállóan rendezhette, míg az állandó tartózkodási hely kitétele kikerült a törvényből, mely ezt követően megkapta a szentesítést.<sup>42</sup>

Másképpen járt el a szabor, amikor 1875-ben a központi kormány javaslatára a király visszautasította az ügyvédi irodákról szóló törvény szentesítését. A törvény osztrák mintára autonóm ügyvédi szervezetet kívánt létrehozni, mely addig a bán ellenőrzése alatt állt. A törvény az ügyvédi tevékenység horvát–szlavón területen történő gyakorlásának alapfeltételeként valamely horvát járáshoz való tartozást (honosságot) írt elő, magyar állampolgárság említése nélkül. A központi kormányzat véleménye szerint ez a kitétel különálló horvát állampolgárság létezésére utalt. A törvény átdolgozás céljából, azzal a javaslattal került visszaküldésre, hogy honosság helyett a magyar állampolgárság legyen az ügyvédi tevékenység gyakorlásának feltétele. Ez azonban nem csak cáfolta a honosságra mint egyfajta horvát állampolgárságra vonatkozó tézist, hanem lehetővé tette volna a magyar ügyvédek horvát bíróságok előtti fellépését is. A szabor átdolgozás céljából visszajuttatta a törvényt a megfelelő bizottsághoz, ahol a javaslat „elhalt”. A szabor inkább életben hagyta az archaikus 1852. évi törvényt – mely tartalmazta a járáshoz való tartozás kitételét – mint hogy a horvátországi ügyvédeskedés előfeltételeként a magyar állampolgárságot fogadja el.<sup>43</sup>

**Előszentesítés.** Még kellemetlenebb volt az előszentesítés intézménye. A szentesítéstől eltérően ezt az intézményt nem a horvát–magyar kiegyezés szabályozta. Az előszentesítés egy, a magyar Országgyűlés és az uralkodó között, az osztrák–magyar kiegyezésről folytatott tárgyalások során megkötött titkos megállapodáson alapult. A megállapodás értelmében egyik vagy másik kormány által osztrák, magyar, illetve országos parlamentek elé terjesztett törvényei esetében előzetes uralkodói jóváhagyásra volt szükség.<sup>44</sup> A törvényhozói kezdeményezés a korona előjoga volt, amit a kormány a király végrehajtó szerveként, annak nevében gyakorolt, amihez az uralkodó jóváhagyására volt szüksége. Az előszentesítés hatályát a horvát autonóm ügyekre és az országos kormányra is kiterjesztették.

A kidolgozott törvényjavaslatokat az országos kormány a horvát–szlavón miniszter közvetítésével küldte meg a központi kormányzatnak. Ez valójában azt jelentette, a törvénytervezetnek meg kellett kapnia a központi kormányzat jóváhagyását, ami

<sup>42</sup> Čepulo, Izborna reforma, 684–685.

<sup>43</sup> Čepulo, Dalibor. Izgradnja modernog hrvatskog sudstva 1848–1918. u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 56., br. 2–3., 2006., 357–358. old.

<sup>44</sup> Gross, Szabo, 215.

lényegében az országos kormány autonómiáját tépázta meg. Az előszentesítés folyamata egy kívülről láthatatlan bürokráciai kommunikáció előkészítést szolgált, mely során a központi kormányzat átvett törvénytervezetre adott válaszában figyelembe kellett venni a horvátországi politikai reakciókat. A szentesítéstől eltérően az előszentesítési eljárás esetében nem léteztek pontosan meghatározott lépések és határidők. Emiatt a szentesítéshez képest a központi kormányzat sokkal szélesebb cselekvési szabadsággal rendelkezett, ami az előszentesítést nagy erejű, horvát autonóm ügyek közvetett, sőt láthatatlan ellenőrzési eszközévé tette.<sup>45</sup>

A központi kormányzat e hatásgyakorlásának jellemző példája volt a sajtószabadság biztosításának, illetve esküdtszéki bíráskodás bevezetésének kísérlete, Levin Rauch bánsága idejében. Bár Rauch valójában a sajtószabadság elfojtásáról volt ismert, be akarta bizonyítani, hogy a kiegyezés megkötése után a horvátországi körülmények normalizálódni fognak. Ezért 1870-ben kérte az uralkodótól a sajtószabadság rendezéséről és a sajtó útján elkövetett bűntettek esküdtbíróági elbírálásáról szóló törvény tervezetének előszentesítését. Azonban, mivel a központi kormányzat halogatta a törvénytervezetek tárgyalását, az eljárás már Budapesten elakadt, annak ellenére, hogy Rauch élvezte a kormány teljes bizalmát.<sup>46</sup> A horvát-szlavón miniszter beavatkozása után a központi kormányzat mégis megvizsgálta a benyújtott törvénytervezeteket, majd a magyar sajtóval és az esküdtszékekkel kapcsolatos rossz tapasztalatokra hivatkozva, ellenük foglalt állást. A központi kormányzat mégsem tudott közvetlenül beavatkozni ebbe az autonóm ügyek szintjére tartozó kérdésbe, csupán továbbítani tudta a törvénytervezetet az uralkodónak. Politikai értelemben nem lett volna helyénvaló kifogást emelni e törvénytervezetek ellen, ugyanis a javaslatokat benyújtó Rauch a központi kormányzat bizalmi embere volt. Ezért a kormány Bedeković horvát-szlavón miniszter útján tájékoztatta a bánt az esküdtszékek gyakorlati bevezetésének következményeiről és így keletkező személyes felelősségéről. Ezt követően Rauch lemondott a törvényjavaslatról.<sup>47</sup> A sajtó és az esküdtbíróágok ügye csak Ivan Mažuranić bánsága alatt rendeződött, méghozzá Rauch törvénytervezete alapján.<sup>48</sup>

Sokkal drasztikusabban merült fel mindez, amikor Bedeković korábbi horvát-szlavón miniszter 1871-ben, már horvát báni minőségben kérte a bán felelősségéről

<sup>45</sup> Čepulo, Hrvatsko-ugarska nagodba, 124.

<sup>46</sup> 1870-ig a központi kormányzat mérvadó vita nélkül, egyszerűen a horvát-szlavón miniszter államjogi normákkal való egyezőségre vagy ezektől való eltérésre vonatkozó nyilatkozata alapján vette tudomásul az autonóm törvénytervezeteket, majd hagyta jóvá uralkodói szentesítésre történő megküldésüket. 1870 után a király megkövetelte a központi kormányzattól, hogy az előszentesítés kérvényezésekor mellékelje a törvénnyel kapcsolatos véleményét, ami csak a törvény tartalmának megvitatása után vált lehetségessé. A központi kormányzat ilyen eljárása lehetővé tette a horvát autonómia tényleges ellenőrzését. Ezt törvényi szinten a kiegyezés 1873. évi revíziója biztosította, mely során a kormány megkapta a beterjesztett törvényjavaslatok véleményezésének jogát. Gross, Madarska vlada, 14., 18.

<sup>47</sup> Čepulo, Dalibor. Sloboda tiska i porotno sudenje u Banskjoj Hrvatskoj 1848–1918., u: *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, god. 7., br. 2., 2000., 934. old.

<sup>48</sup> Čepulo, Sloboda tiska, 939.

szóló törvény előszentesítését. A kérés teljesítését a központi kormányzat meggátolta, mondván, hogy a bán felelősségét külön kell megvizsgálni. Bár a bán száborral szembeni felelősségét elviekben a kiegyezés és az országos kormány felállításáról szóló törvény is megállapította, ennek tényleges végrehajtásában a központi kormányzat a horvát autonómia erősödését és a magyar állam egységének veszélyeztetését látta.<sup>49</sup> Ezért a központi kormányzat a benyújtott törvénytervezet tárgyalásának halogatásával gátolta meg az ügy rendezését. Újbóli napirendre tűzésére 1873-ban, Ivan Mažuranić bánsága alatt került sor, aki a bán és az osztályvezetők felelősségéről szóló, azok egyenjogú felelősségét előíró törvény előszentesítését kérte. A kormány véleménye szerint ez egy parlamentáris típusú, minisztériumokkal rendelkező kormány létrejöttét, valamint a központi és az országos kormány kiegyenlítődségét eredményezte volna. Ezért az országos kormány az osztályvezetők szubszidiáris felelősségének előírásával változtatta meg a törvénytervezetet, mely ezután megkapta az előszentesítést, majd a szábor általi elfogadása után az uralkodói szentesítését is.

Még érdekesebb és tanulságosabb a területi-közigazgatási rendszer 1874. évi átalakítása. Mažuranić bán szerette volna a tradicionális, municipális megyei rendszert központosított, kétszintű, osztrák típusú, helyi egységeket teljesen az országos kormánynak alárendelő közigazgatási rendszerré alakítani. Megfelelő tapasztalatok birtokában Mažuranić számított rá, hogy a központi kormányzat meggátolhatja a törvény elfogadását, s még az előszentesítés kérvényezése előtt konzultáció céljából Budapestre utazott. Bár nyilvánvalóan horvát belügyről volt szó, a központi kormányzat ragaszkodott hozzá, hogy a törvény legalább a megyei rendszer kereteit tartsa meg. Ennek valódi okát a horvát és magyar közigazgatási rendszerek legalább formális egyenmőségének megtartásában kell látni, bár a központi kormányzat kifogása külsőleg arra vonatkozott, hogy a megyei rendszer megszüntetése a kiegyezés megsértését jelentené. A kiegyezés 66. §-a ugyanis tételesen sorolta fel az egyes horvát és szlavón megyéket. A megyék felsorolásának célja Horvátország és Szlavónia területének meghatározása volt, de a központi kormányzat ezt a megyei rendszer megváltoztathatatlanságát igazoló érvként használta fel. Mažuranić ezt követően a megyei szerkezetet megtartva változtatta meg a törvénytervezetet, amin belül nagyban interpolálta az osztrák modellt. A központi kormányzat ekkor aggódva állapította meg, hogy egy államon belül két eltérő közigazgatási elv létezik, de a törvényt kifogás nélkül terjesztette az uralkodó elé. Az a hír, hogy a horvát bán belügyekkel kapcsolatos konzultációkra utazott Budapestre, elszörnyedést váltott ki a Nemzeti Párt soraiban, ezért Mažuranić még a lemondását is benyújtotta, amit később visszavont.<sup>50</sup> Az említett példa jól illusztrálja a kiegyezésen alapuló horvát autonómia függőségének szintjét.

<sup>49</sup> Čepulo, Odgovornost, 247.

<sup>50</sup> Dalibor Čepulo, Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874–1876., u: *Hrvatska javna uprava*, god. 3., 2001., br. 1., 96–97. old.



## A horvát autonómia korlátozásának következményei

Az ismertetett példák nem csak a horvát autonómia közvetlen és közvetett ellenőrzésére alkalmas intézményi mechanizmusok jelentőségét, hanem azok politikai hatását is bizonyítják. A horvát autonómia a kiegyezés révén meglehetősen stabil és tág intézményi keretet kapott, a központi kormányzat pedig a horvát intézmények megreformálásának biztosításával igyekezett csillapítani a kezdeti kiegyezésellenes hangulatot. A reformoknak bizonyítaniuk kellett volna a kiegyezéses rendszer jótéteményeit, biztosítva egyben a magyar állam e részének rendes működését, magyar intézményekkel való kompatibilitását. A horvátországi reformok sorsa főleg a központi kormányzattal fenntartott kapcsolaton múlott, amit legjobban a horvát bán szerepe jelenített meg.

A kikényszerített reformok rögtön a kiegyezés elfogadása után, Levin Rauch bánsága idejében kezdődtek (1868–1871). Maga Rauch került a liberális reformok bevezetését, mivel attól tartott, hogy ezek veszélyeztetni fogják autoriter hatalmát, és hasznot hoznak a Nemzeti Pártnak, de a belső hatalmi szervek szerkezetének és a kiegyezés rendeleteinek egyeztetése elkerülhetetlenné vált. Ekkor alakult a horvát országos kormány és rendeződött a szábor helyzete, ami gyakorlatilag ki is meríti a végrehajtott komoly reformok sorát.<sup>51</sup>

Rauch kormányzásának önkényessége és unionista irányultsága az Unionista Párt széteséséhez vezetett. Emiatt – némi ellenállás után – a központi kormányzat kénytelen volt kompromisszumot kötni a Nemzeti Pártnak, aminek következtében a nemzeti párti, a király bizalmát élvező, Budapesten is elfogadható Ivan Mažuranić került a báni méltóságba (1873–1880). Mažuranić bánsága kulcsfontosságúnak bizonyult a modern állam és jogrend kiépítése szempontjából. Egy sor osztrák mintán alapuló reformtörvény elfogadásával jelentősen modernizálódott a horvát igazgatási és bírósági rendszer. Ezen belül különösen fontos a báni felelősség meghatározása, az igazgatási és bírósági rendszer szétválasztása, a bírói függetlenség szavatolása, a sajtószabadság, a gyülekezési jog, valamint egyes állampolgári és szabadságjogok szabályozása. Bár ezek korlátozott, osztrák forrásuknál mindig egy kissé szigorúbb intézkedések voltak, gyakran inkább szimbolikus, mint valós jelentőséggel, mégis kivételesen fontosak a horvát jogtörténet szempontjából.<sup>52</sup> Mažuranić reformprog-

<sup>51</sup> A második csoportból ki kell emelni a zsidók egyenjogúságára vonatkozó törvény elfogadását, illetve a nagyon rossz, a zadrugák jogállását szabályozó törvényt, mely már 1872-ben felfüggesztésre került. Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 146.

<sup>52</sup> Ennek példája az 1875-ös gyülekezési jogról szóló törvény, mely a hasonló osztrák, 1867-ben elfogadott törvényen alapult. V. Čepulo, Dalibor. Pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848–1918. i odrednice razvoja u europskim zakonodavstvima, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 49., br. 3–4., 1999., 415–420. old.

ramja főleg a kezdeti, 1873–1875 közötti időszakban volt jelentős és kiterjedt, majd 1875 után lelassult, s végül a reformok tényleges megtorpanása következett be. Ennek több oka van, melyek közül különösen jelentős a központi kormányzat politikai viszonyulása. Budapesten 1875-ig ugyanis instabil kormányok kormányoztak, melyek jórészt saját magukkal voltak elfoglalva. Ezek a horvátországi reformokat jó adag bizalmatlansággal, bár toleranciával figyelték, ugyanis tisztában voltak azzal, hogy Horvátországot, Magyarország része lévén, stabilizálni kell. 1875-ben Tisza Kálmán autoriter nacionalista kormánya került hatalomra (maga Tisza 1890-ig, Szabadelvű Pártja pedig egészen 1905-ig uralkodott), mely problémákat, majd a reformkorszak végét hozta el. Tisza úgy vélekedett, a horvát intézmények modernizációja az autonómia erősödését okozza, ami kihívás a magyar állam egysége ellen, ezért Horvátországot vissza kell szorítani a tartományi autonómia kereteibe, a belpolitikai események hatékony kontrollja mellett.<sup>53</sup>

Ellehetetlenül szembesülve Mažuranić 1880-ban visszavonult. Ezt követően, miután a budapesti központ megértette, Horvátország bizalmi emberek révén történő kormányzásának kísérlete nem járt sikerrel, a szlavón származású, valójában a királyt és a magyar érdekeket képviselő Khuen-Héderváry Károly került báni tisztségbe (1883–1903). Bár Khuen húszéves bánságát bizonyos összetettség jellemzi – pl. előrelépést hozott a kultúra és a közoktatás terén –, legfőbb politikai tulajdonsága a horvát politikai élet teljes felügyeletére törekvő, önkényuralmi típusú hatalomgyakorlás volt. Az intézményekkel kapcsolatosan visszalépés következett be, ugyanis nem sokkal a beiktatása után Khuen felfüggesztette vagy megszüntette Mažuranić legfontosabb reformjait – a bírósági és az igazgatási rendszer szétválasztását, a bírói függetlenség szavatolását, a sajtószabadságot védelmező esküdtbíróóságok intézményét, valamint korlátozta az amúgy is szűk szavazati jogot.<sup>54</sup> A budapesti központ egyidejűleg a magyar országgyűlés által meghozott törvények útján, magyar érdekeket szolgáló megoldásokat erőltetett Horvátországra, kíméletlenül sértve a kiegyezés rendeleteit (pl. vasúti ügyek horvát területen történő szabályozása). Míg Horvátországban a kiegyezést eleinte a horvát autonómia korlátjaként élték meg, a Budapesten bekövetkezett politikai változások után az autonómia megvédése érdekében hivatkoztak a kiegyezésre – legtöbbször sikertelenül.

Khuen-Héderváry távozása után hamarosan a politikai légkör liberalizálódására, egyes intézmények korlátozott újjáélesztésére és kiépítésére került sor, bár a bírói függetlenség Mažuranić korából származó biztosítékai 1918-ig sem léptek újra hatályba.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Čepulo, Središte i periferija, 914; Gross, Szabo, 466–467.

<sup>54</sup> Čepulo, Sloboda tiska, 962.

<sup>55</sup> Čepulo, Sloboda tiska, 970–971.

## Következtetés

A Horvát–Szlavón Királyság a horvát–magyar kiegyezés révén stabil, belső fejlődéshez és a hatalmi intézmények modernizációjához szükséges alaphoz és kerethez jutott. Egyidejűleg azonban függő helyzetbe került Magyarországtól, ami ellentétben volt a nemzeti önállóság kiépítésére irányuló törekvésekkel. Horvátország politikai és gazdasági függősége éppen a kiegyezéssel berendezkedés intézményeiből, elsősorban a végrehajtó hatalmi gépezet működéséből, a közös pénzügyekből, valamint az előszentesítés és szentesítés intézményeiből fakadt. Bár Magyarország a kiegyezést követő első évek során a horvát viszonyok rendezése érdekében ragaszkodott a kiegyezés rendeleteinek elfogadásához és végrehajtásához, a horvát autonóm ügyek rendszeres ellenőrzése végett hamarosan elkezdte azokat kijátszani. A kiegyezéssel rendszer korlátoltsága, horvát érdekekkel szembeni felhasználhatósága különösen Khuen-Héderváry bánésága idején vált szembetűnővé. E korszak negatív örökségét Horvátország a kiegyezéssel időszak és a közös állam létezésének megszűnéséig sem tudta legyőzni.

Ress Imre

MTA Történettudományi Intézet

Budapest, Magyarország

## Informális hatalmi tényezők a dualizmus kori magyar–horvát kormányrendszerben\*

### Kormányzattörténeti adalékok a báni kinevezés gyakorlatához és a bán minisztertanácsi részvételének alakulásához (1869–1876)

A Habsburg Monarchia dualista átalakulásáról és a folyamat szerves következményét alkotó magyar–horvát kiegyezésről szóló tanulmányokban, valamint a soknemzetiségű birodalom történetét feldolgozó nagy szintézisekben gyakori az olyanfajta leegyszerűsítő értékítélet, hogy 1868 után a bécsi birodalmi központ feladta a gyengébb fél, a horvátok feletti védnöki szerepét a magyar túlsúllyal szemben, s a jövőre nézve gyakorlatilag elvesztette a kétoldalú viszony befolyásolásának lehetőségét.<sup>1</sup> Kétségtelen, hogy a dualizmus létrejöttével Magyarország lehetőséget kapott arra, hogy olyan egyezséget köthetett a horvátokkal, amely megfelelt az osztrák–magyar kiegyezés szellemének. A horvát kiegyezés tartalmának és milyenségének alakulására végeredményben a birodalmi központ érdekei és a magyar liberálisok törekvései nyomták rá a bélyeget. Szinte szimbolikusnak tekinthető, hogy horvát autonómia államjogi rendezéséről már nem egy központi birodalmi grémiumban, hanem egy olyan magyar minisztertanácsban született meg az elvi döntés, amelyen a magyar kormánytagok mellett az uralkodó, a birodalmi külügyminiszter és a horvát–szlavón udvari kancellár vett részt. A magyar–horvát szubdualista államjogi elrendezés a kétközpontú Monarchia többi részével szembeni magyar–horvát állami közösséget jelentett, de pontosan meghatározott területekre korlátozta a magyar törvényhozói és végrehajtói hatalom horvátországi hatáskörét. Vagyis, a horvát alkotmányos

\* A tanulmány az Országos Kutatási Alapprogramok 049 500 TRT számú kutatási program keretében készült.

<sup>1</sup> Ferdo Hauptmann: Der kroatisch-ungarische Ausgleich von 1868, in: Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867. In: Südostdeutsches Archiv 11 (1968), München, 36–47. – Branko M. Pešelj: Der ungarisch-kroatische Ausgleich vom Jahre 1867. Verfassungsrechtlicher Überblick, in: Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867. Hrsg. von Peter Berger., Wien, München 1967. 169–185. – Helmut Rumpel: Eine Chance für Mitteleuropa: Bürgerliche Emanzipation und Staatsverfall in der Habsburgermonarchie. Österreichische Geschichte 1804–1914. Wien, 1997. 441–444.