

JUHÁSZ IMRE

FIUME KÖZJOGI HELYZETE A MAGYAR KIRÁLYSÁGON BELÜL 1776–1918

Közjogi alapvetés

A közjog (*ius publicum*¹) az állam, illetve adott államhoz kötődő közigazgatási egységek, autonóm státuszok e kapcsolatot kifejező jogviszonyainak és általában a közhatalmi funkcióknak joga. Egy olyan különös jogállású terület, mint Fiume és kikötője a késői feudalizmus korában már elég komoly tényező és komolyan veendő entitás volt ahhoz, hogy egy olyan állam, mint a korabeli Magyarország figyelmet fordítson arra, hogy kapcsolt része közjogi szempontból is az alkotmányos/törvényi előírások szerint integrálódjon az államszerkezetbe.

Miként a cím is utal rá, az ókorba visszavezethető fiumei történelemnek – később kialakult jogági megközelítést ide importálva – csak azon államjogi-alkotmányjogi szegmensével foglalkozunk részletesen, amikor a város és kisebb-nagyobb körzete közjogi értelemben is a Magyar Királyság részét képezte. Ez a 142 év egyszerre sok is, és kevés is. Ahhoz legalábbis sok, hogy egységes korszakként írhatnánk le a közjogi viszonyokat, mivel az európai és benne a magyar történelem kétszer is jelentősen átírta a kottákat. Ahhoz viszont kevés, hogy lezárt korszakról beszélhessünk, hiszen a „nagy mű” torzó maradt és a Monarchia első világháborús veresége, illetve Trianon maga alá temette a Szent Korona legszebb ékkövét is: így napjainkban még az emlékezetet is nehéz feltámasztani a kollektív felejtés tetszhalotti állapotából.

A közjogi vizsgálódásunknak Fiume esetében is egyrészt abból kell kiindulnia, hogy 1776-tól a Magyar Királyság része volt a város és kikötője. Erre a tényre már a kezdeteknél rányomta bélyegét a másik kiindulópont – amiről időnként hajlamosak vagyunk megfeledkezni –, hogy a Magyar Királyság viszont a Habsburg Birodalom része volt. Ez pedig – mint az remélhetőleg jelen írásból is kitűnik – végig meghatározó elemnek bizonyult még annak

¹ Természetesen nem *iustinianusi* értelemben, hanem az alanyi kérdésről inkább a jogviszony tartalmára összpontosító modern felfogásban – lényegében a magánjogtól való elhatárolás talaján állva – használjuk a közjog fogalmát. Rómában ugyanis minden a *ius publicum* hatálya alá tartozott, ami érintette az államot, beleértve ebbe a magánjogi jogviszonyokat is.

ellenére is, hogy a *Pragmatica Sanctio*val Bécshez kötött Magyarország, örökös tartományokat meghaladó mértékű és szintű alkotmányos önállósága vitathatatlan.

A Habsburg Birodalom, mint külső keret

Az Adria partján a Magyar Királyság északi határa hosszú évszázadokig a Fiumara [Recsina, horvátul: Rječina, olaszul: Eneo] folyó volt. Ez az államhatárt is jelentő, viszonylag rövid folyó így például III. Béla és IV. Béla magyar királyok Frangepánoknak juttatott adományai² tekintetében azok határát is jelezte egyben. Fiume városa a Fiumarától Északra, Észak-Nyugatra terült el, és ekkoriban nem tartozott a Magyar Királysághoz.

Ezen a határvidéken vegetált Fiume, a Trieszt mellett viszonylag jelentéktelen kis kikötőváros a 18. században. Vize sekély volt, nem védte öböl vagy mesterséges gátak. Jól járható, teherszállításra alkalmas utak lényegében nem vezettek a szárazföld irányába.³ Ugyanakkor státusza meglehetősen jelentős autonóm jegyeket mutatott. Ez annak volt köszönhető, hogy a város a velencei megszállások során is megmaradt a Habsburgok hűségén. 1515-ben I. Miksa császár a „*fidelissima*” cím használatára jogosította fel a várost. Érdekesség, hogy I. Miksa hagyatékában „külön testképp” jelent meg a város (melyet I. Ferdinánd kapott meg).⁴ Ez a különleges státusz 1526-ban már komolyabb elismerést kapott a trieszti mintára kidolgozott statútummal, amelyet 1530 júniusában erősített meg I. Ferdinánd. E statútum alapján Fiume városállami jegyeket mutatott, a korábbi helytartói jelenlétet felváltotta a kormányzói

² Határfolyóként a Recsina a királyi adományleveleknek is fontos része volt: amikor 1260-ban IV. Béla a határvidéken birtokokat juttatott a Frangepánoknak, így írták körül az adományt képező földbirtokot, amely „a Rečina folyó tengerparti torkolatánál fekvő hegynél veszi kezdetét, innen tovább a Rečina folyó képezi a határt Grohovo hídjáig, s tovább a vizen túl fekvő azon hartárkőig, mely A betűvel van jelölve...” L.: RADICH Ákos: *Fiume közjogi helyzete*, Franklin-Társulat, Budapest, 1883, 129. p. Erre a határvonalra utal például az országrészek hatáiról Zeng, Thersact és Buccari kikötő felé, meg a földesurak jogainak épségében maradásáról szóló 1630. évi XXIII. törvénycikk, amely felszólította a királyt, hogy „mindezek az országnak és az érdekelteknek teljesen és épségben megmaradjanak.” A címben megnevezett Thersact nem más, mint a Fiumara bal partján, tehát a korabeli Magyar Királyság területén, illetve annak akkori határán emelkedő magaslaton lévő vár, míg Buccari (magyar nevén: Szádrév) a Fiumétól néhány kilométerre található kikötőváros, amely későbbiekben is a Littorale Hungaricum részét képezte.

³ Az 1720-as évektől épülő Via Carolina (Károly-út) csak 1771-ben készült el.

⁴ DR. EÖTTEVÉNYI NAGY Olivér: Fiume és a Magyar Tenger mellé, *A Tenger, A Magyar Adria Egyesület Közlönye*, III. évf., 1913. január-február, 4. p. Eöttevényi ezt 1522-re teszi, míg más forrás V. Károly és I. Ferdinánd 1521. február 1-jei wormszi egyezségéhez köti. L.: DR. LÁZAR Gyula: *Fiume, a magyar korona gyöngye*, Franklin-Társulat, Budapest, 1881, 86. p.

státusz és az autonóm szervek élére kapitány került. Fiume – ragusai mintára – lényegében törvény-alkotásra (statútum) is feljogosított városállammá vált, használhatta a „res publica” címet is. I. Ferdinánd és az autonómiát megerősítő utódai – III. Ferdinánd, I. József és VI. Károly – is tiszteletben tartották a város különleges jogállását. E helyütt nincs lehetőségünk részletezni ennek minden szervezeti és hatásköri elemét, de azt mindenképpen alátámasztja, hogy az autonóm hagyományokat Fiume esetében a későbbiekben is számba kellett venni.

Út a Szent korona égisze alá

Mint fentebb erre röviden kitértünk, Fiume a 16. század elejétől jelentős autonómiával bírt. Az 1700-as évek utolsó harmadában egyre több irányból jelentek meg olyan elképzelések, hogy Fiume fejlesztése érdekében a politikai kereteket is meg kellene változtatni, és ez válhatna a vágyott társadalmi-gazdasági fejlődés motorjává. A városnak, és főleg kikötőjének ugyanis nem volt igazi háttországa. Trieszt túlságosan is közel volt és sokkal jobb infrastruktúrával rendelkezett. A törökök legyőzése és az örökösödési háborúk után a viszonylagos békeidők gazdasági eredménye volt, hogy Magyarország agrár-ipari termékei felvevőpiacot kerestek. Ennek a külkereskedelemnek azonban útjába állt a közlekedési infrastruktúra fejletlensége, beleértve ebbe a tengeri kereskedelem kezdetlegességét is. Álláspontunk szerint a Rákóczi-szabadságharcot követően, a 18. század döntő részében a bécsi központi hatalom szándékai Magyarországot illetően sok tekintetben kifürkészhetetlenek voltak. Természetesen igyekeztek minél szorosabbra vonni a köteléket (például *Pragmatica Sanctio*), ugyanakkor a folyamatos és nyílt konfrontációt feladva, a politikai megoldásokat illetően óvatosabbak voltak, mint korábban, ugyanis a Magyarország alkotmányos önállóságát nehezen toleráló, és azt sokszor csorbító udvar érdekelt volt abban, hogy a Birodalom gazdasága erősödjék. Ehhez viszont a magyar vidéket és annak igazgatását birtokló magyar arisztokráciát be kellett kapcsolni a gazdasági vérkeringésbe. Fiume jó kitörési pontnak ígérkezett mind magyar, mind birodalmi szempontból. Az udvar részéről a későbbi II. József (még csak trónörökösként, de már német-római császárként) bizonyult a hivatalos „ötletadónak” és aztán az egyik legfőbb támogatónak. Az uralkodói „hátszél” lökést adott a város Magyar Királysághoz csatolása folyamatának, amelyet – elsősorban gazdasági okokból – a fiumei városi Tanács is szorgalmazott. Ehhez a kétoldali nyomáshoz társult az is, hogy a török háborúk nyomán megtépázott, egyre bizonytalanabb státuszú Magyar Tengeremellék történelmi, földrajzi és gazdasági sajátosságai ellenére, az anyaországhoz szorosabban kötődő, modern igazgatást igényelt. Ugyanakkor a kiépítendő – mai kifejezéssel élve – „nemzeti kikötő” szerepét a korábbi favorit

– Zengg – fekvése és időjárása miatt nem tudta betölteni. Mivel időközben a Magyar Tengeremlék egyre inkább Északra szorult, az egész régió természetes központjává lassan Fiume vált.

Fiume a Magyar Királyságban, 1848-ig

Közjogi útkeresés

A magyar fennhatóság kezdete – közjogi értelemben – nem minden kuriózumtól mentes. Mária Terézia 1776. február 14-i dekrétumában akként rendelkezett, hogy Fiume, tengerparti városterületével együtt nem közvetlenül, hanem Horvátország⁵ közbeiktatásával kapcsolódjon a Magyar Királysághoz. Ugyanakkor a város felügyeletét és kormányzását a Magyar Udvari Kancellária hatáskörébe adta. Ez a kettős hatalom rengeteg buktatót rejtett, amelyekre rövid időn belül fény is derült. Nem kívánunk most részletesen kitérni Horvátország korabeli státuszára, mivel államjogi helyzetének megítélése sok vitával terhelt. Tekintettel azonban arra, hogy szilárd álláspontunk szerint a magyar-horvát államjogi kapcsolat ebben a korszakban is reálunió volt⁶, ennek is szerepe lehetett abban, hogy a kettős hatalom esetleges következményeit nem mindenki ismerte fel azonnal és/vagy nem tulajdonított ennek nagy jelentőséget. A kortársak 1776-ban csak a lényegre fókuszáltak: Fiume és kikötője a Magyar Királyság részévé vált. Pedig volt elég figyelmeztető jel a tekintetben, hogy a kettős hatalom nemcsak összekuszálja a viszonyokat, de

⁵ Álláspontunk szerint a mai Magyarországon érzékelhető „Horvátország-képnek” nem igazán része a 816 éves közös történelem. Ezáltal széles körben tapasztalható az 1868 után ténylegesen kialakult Horvát-Szlavonország, illetve a mai horvát állam azonosítása a középkor régi Horvátországával, amely azonban sokkal kisebb területre korlátozódott, és részben más utat járt be, mint a későbbiekben általa fokozatosan bekebelezett szlavóniai és dalmáciai részek.

⁶ Néhány bizonyíték a reálunióra: horvát korona már Könyves Kálmánt követően sem volt, és nem tartottak koronázást sem. A horvát és szlavón Szábor, mint tartománygyűlések által alkotott statútumok a magyar törvényekkel nem ellenkezettek (L.: Werbőczy Hármaskönyve (1516) III. r. 2. czim 2. §), A magyar Országgyűlés döntött a horvátországi adókról például 1647-ben a Szent Korona őrzésére való horvátországi és szlavóniai adózás tárgyában (L.: 1647. évi XXXIV. törvénycikk). Magyar törvény szolt a felső-bíróságként funkcionáló báni tábláról (L.: 1723. évi XXVII. törvénycikk), ahonnan az ügyeket a Pesten ülésező Hétszemélyes Táblára kellett felterjeszteni felülbírálat esetén. Fontos bizonyíték a reálunióra az 1790/91. évi LVIII. törvénycikk, a magyar királyi helytartó-tanács hatáskörének Dalmát-, Horvát és Szlavonországra kiterjesztéséről, illetve az 1790/91. évi LIX. törvénycikk, amely szerint Horvátországnak és a felső-szlavónországi három vármegyének adóügyét a magyar Országgyűlésen kell tárgyalni. Rendkívül erős közjogi kapcsolatra utal, hogy a tanácskozási és szavazati joggal bíró horvát követek (1868 után: képviselők), több évszázadon át részt vettek a magyar Országgyűléseken.

esetleg bizonyos területek későbbi elvesztésének is a melegágyát jelenthetik az ilyen és ehhez hasonló megoldások.⁷ Az 1776-ban alkalmazott megoldás a Magyar Királyság és az annak részét képező Horvátország között komoly államjogi-alkotmányjogi vitákat hozott. Ezek a viták – amelyeket leginkább a magyar Országgyűlésben, és néha a csatatereken vívtak – lényegében Trianonig elkísérték és időnként súlyosan megterhelték a magyar-horvát viszonyt.

Az uralkodó, a Magyar Tengeremlék és Fiume igazgatási rendszerének kialakítását előkészítendő, kinevezte gróf székhelyi Majláth Józsefet királyi biztosnak. Majláth 1776. október 21-én (egyek források szerint október 20-án) Giuseppe Pasquale Riccitolól, az osztrák tengerészeti hatóság (*Intendenza*) képviselőjétől Magyarország nevében átvette a várost. A szervezési kérdések nem bizonyultak egyszerű feladatnak. A Majláth vezette bizottság kikérte a fiumei városi Tanács véleményét az impériumváltással összefüggésben. A Tanács memorandumban is megfogalmazott elvárása az volt, hogy a város, mint „a magyar koronához csatolt külön test” kapcsolódjon a Magyar Királysághoz és így közvetlen igazgatás alá kerüljön, illetve semmilyen más tartománynak ne legyen alárendelve, tekintettel arra, hogy ez negatív változást hozna státuszában, mivel korábban egyetlen osztrák tartomány sem gyakorolt felette hatalmat. Érdekesség, hogy a dokumentum interveniált a tekintetben is, hogy a város gyakorolhassa képviselői jogát a magyar Országgyűlésben. Majláth azonban nem idegenkedve a kettős hatalomtól, a Via Carolina (Károly-út) kizárólagos igazgatásához fűződő érdeket is figyelembe véve, egy új, Fiume központú vármegye kialakítását szorgalmazta az udvar felé, amely meghallgatásra is talált, és 1778 áprilisában az uralkodó létrehozta Szörény (Szeverin) vármegyéet, rögzítve, hogy a vármegye főispánja a fiumei kormányzó lesz. Jellemző, hogy az új vármegye címere a Majláth család jelképei mellett egyszerre tartalmazta a horvát és magyar címet, illetve annak jellemző részeit, ezzel is jelezve Fiume és környéke 1776 és 1779 közötti (köz)jogi helyzetének kettősségét.

A helyzet azonban ennél bonyolultabbnak bizonyult. A Károly-utat környező részek – a fiumei és szádrévi (Buccari) kerületek (*Districtus Commercialis*), a vinodoli kerület (*Districtus Cameralis*), Fiume, Szádrév (Buccari), Portoré és Novi kikötők – képezték a Magyar Tengeremléket (*Littorale Hungari-*

⁷ Jó példa erre a 18. század közepén újjászervezett három Dráván-túli, délvidéki magyar vármegye (Verőce, Pozsega, Szerém) is. Az Alsó-Szlavonország visszakezbléséről szóló 1741. évi L. törvénycikkkel törvényesített uralkodói rendelkezés e vármegyéket (amelyek a török hódoltság ideje előtt sem az akkori Szlavóniához, sem Horvátországhoz nem tartoztak) – a katonai közigazgatás megszüntetése mellett – a horvát-szlavónbán, illetve horvát közigazgatás és igazságszolgáltatás alá helyezte. A három vármegye törvényhozás és az adók tekintetében továbbra is Magyarországhoz tartozott, követeik meg is jelentek az országgyűléseken 1848-ig. 1868-ban azonban hivatalosan is Horvát-Szlavonország részévé váltak.

cum) és, mint ilyenek a fiumei kormányzó és ezáltal a Magyar Királyi Udvari Kamara hatásköre egyébként is kiterjedt rájuk. Új konfliktust okozott az új vármegye és Fiume között a hatáskör mikénti rendezése, illetve Fiume ellenállása most már a megyei szervezetben való képviselésének tárgyában is. A Szábor ugyan üdvözölte Zágráb hatáskörének bővülését Fiumét illetően, de a Magyar Tengermellék világos igazgatási elkülönülését – épp a fiumei (magyar) kormányzón és a már felállított Magyar Királyi Tengeri Igazgatóságon keresztül – nem tudta támogatni. Majláth és az általa vezetett bizottság belátta a koncepció hibáit, illetve működésképtelenségét, és a Horvát Királyi Helytartótanácshoz írt 1778. augusztus 18-i felterjesztésében – egybehangzóan a fiumei városi Tanács feliratában foglaltaknak megfelelően – arra az álláspontra jutott, hogy Fiumét *corpus separatum*-ként minden értelemben függetleníteni kell Horvátországtól. Fontos – a későbbi viták szempontjából is –, hogy 1778. szeptember 19-én a Horvát Királyi Helytartótanács a bizottság javaslatát elfogadta. A bizottsági javaslatot, hivatalból eljárva, még Tobias Philipp von Gebler, az egyik legbefolyásosabb államtanácsos is támogatólag véleményezte.

Corpus separatum – 1779

Ezek után már csak az uralkodói döntés maradt hátra: 1779. április 23-án Mária Terézia Fiumét, mint *corpus separatum*-ot – kereskedelmi okokra és Fiume saját akaratára hivatkozva – egyértelműen a Magyar Királysághoz csatolta, azzal, hogy azt közvetlenül (Horvátország közbeiktatása nélkül) igazgassa a magyar állam. Az uralkodó kijelentette, hogy „Magyarország és a hozzá tartozó országok közjavára előirányzott intézkedései mellett a magyar kereskedelemről is gondoskodni akarván, azon tengermelléket, mely rövid ideig osztráknak nevezetett, de ősi joggal Magyarországhoz tartozott, ahhoz visszacsatolja, azonfelül beleegyezik, hogy Fiume városa kerületével együtt ezentúl úgy tekintessék és kezeljék, mint Magyarország szent koronájához csatolt külön test, s a buccari kerülettel, mely elejétől fogva Horvátországhoz tartozott, össze ne zavartassék.”⁸

A dekrétum tehát Buccarival (Szádrév) vetette össze Fiume státuszát.⁹ Ez arra mindenképp jónak ígérkezett, hogy Fiume vonatkozásában elejét vegye a további magyar–horvát vitáknak. Az, hogy ez nem sikerült, más kérdés. Az 1779. április 23-i „betestésítési oklevél” kitért arra is, hogy „statutumai használatában Fiume is – de az ország törvényei sérelme nélkül – továbbá is

⁸ Idézi: SCHNIERER Gyula: Fiume múltja és jelene, *Nemzetgazdasági Szemle*, 1882/3., 37. p.

⁹ Majláth a kormányzói cím mellett továbbra is Szörény (Szeverin) vármegye főispánja és Szádrév (Buccari) kapitánya is volt. Szádrév (Buccari), mint a maradék Magyar Tengermellék része ugyan Horvátországhoz tartozhatott, de a tengerészeti igazgatás szempontjából mégiscsak a fiumei és magyar tengermelléki királyi kormányzó (aki természetesen Majláth József lett) irányításával, azaz a központi kormányzat (Magyar Királyi Udvari Kancellária) fennhatósága alatt élhette mindennapjait.

megmaradjon; a mennyire pedig azok némelly pontjai Magyarország, s a hozzákapcsolt országok és tartományok rendszerével nem egészen egyeznének meg: azok küldöttség által megvizsgálatni, a legfelsőbb kir. helybenhagyás végett fölterjeszteni rendeltettek.”¹⁰

Fiume hovatartozását erősítette – bár nem ez volt az intézkedés közvetlen kiváltó oka –, hogy Mária Terézia 1779. július 30-án, az 1767-ben felállított Horvát Királyi Helytartótanácsot feloszlatta. Ezzel egyidejűleg akként rendelkezett, hogy Fiume számadásai a Magyar Királyi Helytartótanács útján kerüljenek felterjesztésre az uralkodóhoz.

Mária Terézia 1780-ban, negyven éves uralkodás után hunyt el. Ha értékelni szeretnénk Fiumével kapcsolatos intézkedéseit, akkor mindenképp a javára írandó, hogy a város átcsatolását elhatározta és keresztül is vitte. Ez gazdasági és kereskedelmi értelemben, a Birodalom és Magyarország érdekeit szem előtt tartva, jó döntésnek bizonyult. Negatívan értékelendő ugyanakkor, hogy az 1776-os – 1779-ben korrigált – közjogi megoldás elvetette egy állandósuló vita magvát, amely néhány év alatt szárba szökött. A horvát elit ugyanis nem „bocsátotta meg” ezt a korrekciót. Ehhez a vitához most csak annyit tennénk hozzá, hogy Mária Teréziának joga volt átgondolni és átszervezni az impériumváltást és annak részleteit. Rögzítsük: Mária Terézia, mint Ausztria főhercege és nem mellékesen magyar királynő, a Habsburg Birodalom egy külön entitásáról lemondott a *Pragmatica Sanctio*-val feloszthatatlannak nyilvánított Birodalom egy másik entitása, a Magyar Királyság javára. Még az sem probléma, hogy az uralkodó ezt dekrétum kiadásával tette, mivel a Birodalom osztrák felén nem volt a magyar Országgyűléshez hasonló, törvényhozói hatáskörrel bíró állami szerv. Ez azonban csak az impériumváltás birodalmi oldala. A másik oldalon, legyen az Magyar Királyság vagy a hozzá tartozó Horvátország, természetesen más viszonyok voltak. A Magyar Királyság a kor színvonalát tekintve (ha lett volna ilyen akkortájt) jogállam volt. Leegyszerűsítve: a területi adományt, azaz a határ megváltoztatását a magyar államnak el is kellett fogadni. Ennek kifejezésére pedig uralkodói közreműködéssel, az Országgyűlés volt jogosult, mégpedig törvényi formában. A horvát-szlavon Szábor nem volt törvényalkotó szerv abban az értelemben, ahogy a magyar Országgyűlés, így nem fogadhatott el törvényt a Magyar Királyság államterületét illetően. Hozzáteesszük: ezt 1776 és 1779 között nem is próbálta meg. Később volt ilyen törekvés (1808), de ez zátonyra futott az uralkodó ellenállásán. Összefoglalva: a királyi adomány végső státuszát nem 1776-ban, de nem is 1779. április 23-án nyerte el, hanem hosszú évekkel később: a magyar Országgyűlés uralkodó által szentesített törvényével (1807. évi IV. törvény cikk – amelyre még későbbiekben visszatérünk), így az addig történetek felfoghatók kísérleti stádiumnak is.

¹⁰ CSÁSZÁR Ferenc: *A fiumei kikötő*, I. Füzet, Budán a' M. Kir. Egyetem betűivel, 1843, 23. p.

Kalapos királytól az alkotmányos törvényi megoldásig

A koronázást is hanyagoló II. József 1785-ben eltörölte Horvát-Szlavonországot, mint közigazgatási egységet és a 47 magyar, illetve 6 horvát-szlavón vármegyét 10 közigazgatási kerületre osztotta. 1786-ban megszüntette a zsákcának bizonyult Szörény (Szeverin) vármegyét is. Érdekesség, hogy az uralkodó 1787-ben a fiumei kormányzóságot különálló politikai hatóságként ismerte el, és a kormányzót a királyi biztosokkal egyenlő hatáskörrel ruházta fel. A kormányzóság humán erőforrásainak méretét illetően jellemző, hogy a kormányzó munkáját 4 ülnök, 2 titkár és jegyző segítette. II. József a szádrévi (Buccari) váltó- és kereskedelmi törvényszéket is megszüntette és a Fiumei Váltó- és Kereskedelmi Törvényszéket tette meg első fokú bíróságnak, míg Fiumére és az egész Magyar Tengermellékre kiterjedő hatáskörrel II. fokú fellegbeszési fórumként a Kormányzó(ság) került kijelölésre.

II. József váratlan halála után 1790-ben trónra lépő új uralkodó, II. Lipót 25 évnyi szünet után június 6-ra újra összehívta a magyar Országgyűlést. Az Országgyűlés kívánalmai között Fiume státuszának törvényes rendezés iránti kérése is hangsúlyosan szerepelt. Ugyanakkor, kissé talán váratlanul, heves vita bontakozott ki Fiume hovatartozása kérdésében a magyar és horvát követek között. Az egykor létezett Horvát Királyi Helytartótanács – mint láttuk – nem ellenezte az 1779-es területi változtatásokat és a Szábor 1790. május 1-jén – felolvasását követően –, ellenvetés nélkül tudomásul vette Mária Terézia Fiumét érintő 1779-es közjogi rendelkezéseit.¹¹ Horvát-Szlavonországek protonótáriusa a Szábor jóváhagyó határozatához még záradékot is fűzött, amelyben azt rögzítette, hogy a tartománygyűlés Mária Terézia diplomáját tudomásul vette¹² anélkül, hogy kifogásolta, illetve tartalmilag sérelmezte volna rendelkezéseit. Ezek a horvát érvrendszert jelentősen gyengítő tények azonban nem zavarták a vitába beleálló horvát követeket, akik az 1776-os adománylevél alapján álltak, és a későbbiekben ehhez kerestek történelmi vagy annak vélt érveket. E vitának ugyanakkor pozitív jellemzője, hogy a (közös) magyar Országgyűlés adott ennek törvényes kereteket.¹³

Az 1790/91-es Országgyűlés végül érdemben nem tárgyalta Fiume hovatartozásának törvényesítését. Két hozadéka azonban mindenképp volt. Megerősítette Magyarország alkotmányos önállóságát (1790/91. évi X. törvény cikk Magyarország és a hozzákapcsolt részek függetlenségéről), vissza-

¹¹ EÖTTEVÉNYI NAGY: i.m., 13. p.; Más forrás szerint az ülés május 12-én volt.

¹² „Anno domini 1790. in generali i.i. dd. Statutum et Ordinum regnorum dalmatiae, Croatiae et Slavoniae ... nemine contradicenta acceptatum est. Magister Donatus Lukovszky, plaelibatorum regnorum protonotarius mp.”, RADICH: i.m., 158. p.

¹³ L. bővebben: JUHÁSZ Imre: *Fiume – Egy közép-európai város és kikötő a hatalmi érdekek metszéspontjában*, Heraldika, Budapest, 2020, 22. p. illetve 60–62. p.

állítva korábbi közigazgatását, és egy ideig nyugvópontra juttatta a Fiume kérdésében kiélesedett horvát-magyar közjogi viszonyokat is. Egyértelművé vált: Fiume státuszát belpolitikai szempontból a magyar Országgyűlésen kell rendezni. Ezt támasztja alá Heka László idevágó értékelése is: „Valójában az 1790. évi országgyűlés fordulópontot jelentett a magyar-horvát viszonyokban. Ezt követően a szábor és a bán gyakorlatilag a Magyar Királyi Helytartótanács végrehajtó szervei lettek. A szábor már csak a magyar országgyűlés összehívása előtt ült össze néhány napra, főleg azért, hogy megválassza a követeket, és követutasításba részesítse őket. A magyar országgyűlés után elfogadta a követek beszámolóját, és kihirdette a magyar országgyűlésen hozott törvényeket. A horvát bán is veszített a kompetenciáiból, elsősorban a szábor elnöki hatáskörét illetően.”¹⁴

A II. Lipótot követő I. Ferenc a következő két Országgyűlésen sem tartotta fontosnak Fiume státuszát rendezni, pedig a magyar rendek még egy közlekedési tárgyú javaslatcsomagba (Lujza-út) is igyekeztek elrejteni a kezdeményezést. Az 1807-es budai Országgyűlésen végre megtört a jég, igaz kellett hozzá a Választmány határozati javaslata, illetve a fiumei Kapitány-Tanács is kérvényezte az Országgyűlést a mielőbbi törvényalkotásra. Végül I. Ferenc Budán, december 12-én kelt leiratában a becikkelyezés iránti kérelemhez hozzájárult és jóváhagyta, hogy a fiumei kormányzó a főrendek Tábláján foglaljon helyet, míg a városi küldötteknek az alsótáblán volt biztosított a részvétel és szavazati jog. Az 1807. április 5-től december 15-ig tartó budai Országgyűlés Fiuméről szóló törvénye megérdemli, hogy szó szerint idézzük:

1807. évi IV. törvénycikk

Fiume város és kikötő becikkelyeztetik; a fiumei kormányzónak a főrendek tábláján, Fiume város követeinek pedig a kk. és rr. tábláján ülés- és szavazati jog adatik

Hogy az ország karainak és rendeinek lángoló vágya további halasztást ne szenvedjen: Ő szent felségének jóváhagyásával, Fiume városa és kikötője, melyet Mária Terézia felséges császárné és királynő külön oklevelével már az országba bekebelezett, a jelen törvénycikkely által az országhoz tartozónak nyilvánítatik. Egyszersmind pedig
1. § A fiumei kormányzónak az országgyűlés főrendi tábláján, Fiume város követeinek a karok és rendek tábláján megillető ülés- és szavazati jog adatik.

Alea iacta est – gondolhatnánk. Ha nehezen is, nagy késedelemmel is, de megszületett a *corpus iuris-ba* való becikkelyezés. Az adományozó és az adományozott a megkívánt formai és tartalmi előírásoknak eleget téve törvényesítette a területi változtatást.

¹⁴ HEKA László: *A magyar-horvát államközösség alkotmány- és jogtörténete*, Bába Kiadó, Szeged, 2004, 96–97. p.

Azonban, mint arra korábban utaltunk a (közös) magyar Országgyűlésen született törvényeket, az Országgyűlést követően ki kellett hirdetni Horvátországban. Ezen formális aktus során a Szábor az 1808. február 25-ére meghirdetett gyűlésén – az 1807. évi IV. tc. kihirdetésére hivatkozva – meghozta az (horvát) 1808. évi VIII. törvénycikket, melyben Fiumét Horvátország részeként azonosította és küldötteinek „a hárommegykirályság országgyűlésén helyet és szavazatot biztosított.” E horvát törvénycikk először is teljességgel szembement a kihirdetett és a (közös) magyar Országgyűlésen elfogadott törvénnyel. Ez Bécsben sem aratott sikert. I. Ferenc 8751. sz. leiratában egyértelműsítette, hogy „...ezen tárgyban hozott törvények téves magyarozatából keletkező kétely megszüntetése végett jónak látjuk császári és királyi nézetünket ezen királyságok hű karai és rendei előtt kegyelmesen kijelenteni, hogy t.i. Fiume városa és kikötője az 1807. évi 4-ik törvénycikk szerint a Theresianum diplomára való hivatkozással Magyarországra van bekebelezve s egyszermind ezen ország és kapcsolt részeinek statusaihoz sorolva”¹⁵. Itt meg kell állnunk egy pillanatra. Az uralkodói leirat, bár Fiume Magyarországhoz tartozását megerősítette, de az 1807. évi IV. tc.-ből egyáltalán nem következően, attól nem zárkózott el, hogy Fiume éljen a követküldési lehetőséggel. Az is figyelemreméltó, hogy a Szábor egy konkuráló „törvényt” hozott, magyar mintára. Ez a horvát jogszabályi forma azonban meglehetősen tisztázatlan volt a jogrendben. Ekkorra ugyan kialakult az a szokás, hogy a király szentesítette a Szábor legmagasabb szintű jogalkotási termékeit (is), de ez nem jelentette azt, hogy ezek ellentétben állhattak a (közös) magyar Országgyűlés törvényeivel. A fentiek alapján nem meglepő, hogy I. Ferenc e horvát „törvényt” nem szentesítette. A király a követek Száborba küldésének lehetőségét sem a nem szentesített horvát „törvényből”, hanem a Fiumét becikkelyező 1807. évi IV. tc.-ből vezette le idézett leiratában.

Fiume az ismert okokból egyelőre nem kívánt a Száborba követeket küldeni¹⁶, amit a horvát rendek annyira zokon vettek, hogy „közkereset” indítását szorgalmazták az uralkodónál. Az sem zavarta őket, hogy ezzel az oktrojációval ismét belefutottak egy méretes uralkodói elutasításba.

Napóleon a Tengeremelléken – osztrák próbálkozás Fiume elszakítására

A Fiuméről szóló törvény bár kétségtelen sikere volt az Országgyűlésnek, de csak rövid ideig lehetett örülni az uralkodói együttműködési készségnek. A napóleoni háborúk ugyanis elérték a Birodalom, majd azon belül Magyaror-

¹⁵ idézi: RADICH: *i.m.*, 170. p.

¹⁶ Az 1830-as években egyszer előfordult, hogy az akkori kormányzó, Ürményi Ferenc részt vett a Szábor ülésén, merő udvariasságból. Amikor pedig tapasztalta, hogy ezen „tiszteletkés cselekedetéből Horvát Ország jusokat képzel magának alkotni” azonnal távozott és a tényeket az Országgyűlésben is előadta.

szág területét is. A francia Grande Armée megszállása megszakította a magyar fennhatóságot Fiumében. Ennek számtalan hátránya mutatkozott meg, amelyekből mi itt most csak egyet emelünk ki. Az 1809. október 14-én kötött schönbrunni békediktátum elszakította Fiumét, a teljes Magyar Tengermelléket, illetve a Száva jobb partjától a tengerig terjedő területet (Horvátország és a határőrvidékek kapcsolódó részei), amelyeket Napóleon a 4760-as számú dekrétummal az újonnan létrehozott Illír Tartományokhoz csatolt. Az ókori Illyria ilyenén való megidézése és egységes idegen igazgatása később municiójául szolgált bizonyos délszláv nemzeti törekvéseknek.

A közjogi felfordulást pedig jól érzékelteti, hogy mikor Fiume felszabadult nem került vissza automatikusan korábbi közjogi státuszába, hanem 1822-ig osztrák igazgatás alatt maradt. Sőt, hogy nagyobb legyen a zűrzavar, Fiume is az 1816-ban megalakított Habsburg fennhatóságú ún. Illír Királyság része lett. Bécs tehát – függetlenül attól, hogy a bécsi kongresszus határozati formában emlékezett meg a Magyar Királyságról és azt szabad és független, saját alkotmánnyal rendelkező államnak ismerte el – nem vette figyelembe az 1807. évi IV. tc.-t, de még Mária Terézia idevágó felséghatározatait sem. A magyar alkotmány teljes félretételét is fontolgató I. Ferenc király immár inkább osztrák császárként viselkedett és a háborúk után a Szent Szövetséggel is megerősödve, felvállalta a konfrontációt a magyar rendekkel. Érdemi változásra csak társadalmi és gazdasági körülmények megváltozása után lehetett számítani. Erre 1822-ben, július 1-jére datálva érett meg a helyzet, amikor is új felséghatározat született, amely visszacsatolta Magyarországhoz Fiumét a teljes Magyar Tengermellékkel együtt. Ezen egy kicsit elidőzve, azért az beszédes, hogy a korábbi, általa szentesített törvény nem számított, és az uralkodó kénye-kedve szerint szabta át a belső határokat. Álláspontunk szerint a magyar-horvát vitáknak is új dimenzióba kellett volna kerülnie az 1809–1822 közötti időknek tanulságaképpen.¹⁷

A magyar rendek persze most is ragaszkodtak a törvényi rendezéshez, bár az 1807. évi IV. tc.-t senki sem helyezte formálisan hatályon kívül. „Csak” felülírta joggal vagy jog nélkül, ha kellett nemzetközi szerződésekkel (lásd: Schönbrunn vagy Bécsi kongresszus), és/vagy dekrétumokkal. Az alkotmány sértő állapot tehát *de facto* 1822-ben megszűnt, mikor október 15-én az első fiumei kormányzó fia, Majláth György ünnepélyes keretek között, még királyi biztosként átvette a várost (és a Magyar Tengermellék igazgatását) a

¹⁷ Mint tudjuk, ez nem történt meg. Fiume visszatérte és ennek törvényesítése (1827) után is fel-fellángoltak a horvát követelések Fiumét illetően. E viták leginkább az Országgyűlésben jelentek meg és időnként tartalmaztak cizellált közjogi érveket is. A negyvenes években sajnos a horvát sajtóban egyre inkább magyarellenessé vált a hangulat és Fiume ügyére is hatással volt a tágabb kontextus: Horvát-Szlavonország Magyar Királyságon belüli státusza és a magyar-horvát viszony mikénti alakulása.

Magyar Királyság számára. Tavasszal hivatalba lépett az új kormányzó Ürményi Ferenc, és kezdetét vette Fiume első komolyabb fejlődési korszaka.

A törvénybe iktatás most sem ment egyik napról a másikra. Mondhatnánk ebben már volt gyakorlata az uralkodónak. Mint látható, ez a 13 év a maga impériumváltásaival megmutatta, hogy a birodalmi oldal nem hanyagolható el a törvényes rendezést követően sem. A császár és király nemzetközi szerződéssel (Schönbrunn) lemondott hatalmas területekről, amelyek a magyar Szent Koronához tartoztak: Fiume (és Magyar Tengeremellék) mellett jelentős horvátországi és határőrvidéki területeket érintett a megalázó béke. Az azonban furcsa, hogy uralkodónak ezt a jogát nem vonta kétségbe senki. Alkotmányjogi értelemben felvetődik, hogy hosszabb távon egy békediktátumot kétféleképpen lehet kezelni. Az első változat szerint, diktátum-jellege okán, a helyébe lépő győztes békeszerződés (bécsi kongresszus) és az azt végrehajtó állam vezetői és szervei úgy tekintenek a korábbi diktátumra, hogy az általa előidézett viszonyokat ideiglenesnek tartják, és megszüntetésekor magától értetődően és automatikusan visszaállítják az eredeti állapotot. Ha tehát elfogadjuk az uralkodó nemzetközi szerződéskötési jogát, és nem követeljük meg ehhez a törvényhozás hozzájárulását, akkor – következményei okán – ez lett volna az egyetlen úgy-ahogy alkotmányos megoldás.

Sajnos a másik megközelítésnek megfelelő forgatókönyv következett be. Ez lényegében uralkodói döntéssel *de facto* és *de iure* is elfogadta a békediktátumot, aztán mindösszesen 6 év múlva a korrekcióját is, és Bécs, illetve az uralkodó kvázi új szerzeménynek tekintette az érintett, visszaszerzett területeket. Ennek során nem volt tekintettel arra, hogy a Magyar Királyság (a Szent Korona) birtokairól van szó és szabad prédaként alakította a tartományi és a belső államhatárokat.

Ezt már semmiképp sem fogadhatták el a magyar rendek és ragaszkodtak a maradéktalan visszacsatoláshoz. Az ehhez választott út, azaz az újabb törvény, illetve annak követelése azonban lényegében legitímálta az 1815-ös császári-királyi területi változtatásokat. Ez a politika *de iure* végül 1827-ben meghozta sikerét, de ez nem változtatott azon a tényen, hogy Napóleon mellett saját királya is – különösebb következmények nélkül – megcsonkította a Szent Korona országait és kapcsolt részét, pedig koronázásakor azok megvédésére esküdött. Ez pedig rossz precedens volt a későbbiekre nézve: mint tudjuk a nem is olyan távoli 1848/49-es esztendőkből talán még súlyosabb területi következményekkel (is) járt az uralkodói önkény.

Álláspontunk szerint a száraz tényeken nem változtatott, hogy az inkriminált törvény igyekezett szépíteni az uralkodói alkotmány sértést és megfélekedni látszott az egyébként ekkor még mindig fennálló Illír Királyságról és dicstelen fiumei szerepéről. Az alább teljes szövegével idézett törvény nem választotta külön Fiumét és az egyéb elszakított területeket és lényegében egyfajta *in integrum restitutió*t vitt végbe:

1827. évi XIII. törvénycikk a Száván tuli országrészek és a magyar tenger mellék visszakezbléséről

Miután az országnak Száván tuli, ugyszintén tenger melléki, más-ként magyar tengerpartnak nevezett részeit, melyek az 1809-ben végződött háboru által elszakasztattak, majdan szerencsés visszacsereztetésök után Ő szent felsége az ország szent koronájához visszacsatolta és azon állapotba, melyben az 1809. évi elszakadás előtt valának, visszahelyezte: a karok és rendek ezen visszacsatolást a késő utókor emlékezetére, törvénybe iktatni határozták.

Nem kételkedvén, hogy valamint föntnevezett Ő szent felsége, ugy felséges utódai is, az országnak és a hozzá kapcsolt részeknek minden birtokait és részeit, a fölavatási hitlevél III. föltételének megfelelően, mindenestől vissza fogják kebelezni.

A törvényben megidézett „késő utókor” képviselőjeként, összefoglalva nem mondhatunk mást, mint azt, hogy az itt felvázolt gyakorlat és törvényi következménye nem értékelhető az alkotmányos jogkövetés csúcspontjaként. Ugyanakkor a kortárs politikai elit védelmében el kell mondani, hogy az 1827. évi XIII. tc. mégiscsak megerősítette Fiume Magyar Királysághoz tartozását. Ráadásul, ha a magyar rendek és az uralkodó közötti, a korábbi évtizedet jellemző nem éppen felhőtlen kapcsolatra gondolunk, akkor talán ez volt a maximum, amit az Illír Királyság és itt nem részletezendő birodalmi államreform-tervek árnyékában el lehetett érni.

Fiume státusza 1848-ig már nem változott. Igazgatása, igazságszolgáltatási rendszere természetesen korszerűsödött – egyre jobban integrálódott a Magyar Királyságba. Ez nyomon követhető például a kormányzó jogainak erősödésében vagy bírósági hatáskörök központ irányába ható változásaiban. E reformok szabályozása az alkotmányos helyzetre jellemző módon, hol az uralkodó rendeleteiben, hol az Országgyűlés törvényeiben jelent meg.

Egy áprilisi törvény mementója

Mielőtt elbúcsúznánk az 1848 előtti Fiumétól és a rendi Országgyűléstől, az áprilisi törvények kapcsán szólnunk kell a Fiume és Buccari szabad tengerkereskedési kerületekről szóló 1848. évi XXVII. törvénycikkről, amely hatályba lépése esetén több szempontból modernizálta volna a magyar tenger mellék, illetve Fiume és Szádrév (Buccari) igazgatását. Az érvényes, de nem hatályos törvény két külön törvényhatóságot hozott létre, amely azt jelentette, hogy az ország többi törvényhatóságaival, valamint kormányával és főtörvényszékeivel közvetlenül levelezhettek és, „mint más törvényhatóságok, beldolgaikra nézve a törvény határai között felsőbb felügyelés alatt szabályokat alkotnak.” Ezt a jelentős autonóm jogosítványt másként a statútumalkotás jogának nevezzük, amellyel egyébként Fiume addig is rendelkezett. A két törvényhatóság közös főkapitánya a fiumei főkormányzó, míg a törvényhatóság főtisztviselője az alkapitány volt, aki elnökölte a közgyűlést és a kapitánysági tör-

vényszéket.¹⁸ Jellemzően a törvény jogot csak adott, de nem vont el. Ennek jó példája, hogy a patrícius családoknak meghagyta addigi címeiket. A már korábban kinevezett patrícius tanácsnokoknak a közgyűlésben – a képviselőkkel együtt – képviselői státuszt biztosítva, részvételi jogot adott, de születési előjogokat a későbbi közgyűlési tagságnál már nem fogadott el. A törvény tehát a polgári átalakulás és a törvény előtti egyenlőség tekintetében is sokat jelentett. A törvény megtartotta – a kerületeknek, mint törvényhatóságoknak közvetlen közigazgatásán kívül –, a kormányzó minden egyéb hatáskörét is.

Az új törvényhatóságok önállósága – bizonyos kivételekkel (például katonák) – megmutatkozott büntető, rendőri, és magánjogi tekintetben is. A törvény rendezte az aktív és passzív választójogot, illetve fenntartotta a tanácsi hatásköröket – újabb intézkedésig – a közgyűlésnek. Az újoncozásra és általában a katonaaállításra ezen kerületek nem voltak kötelezettek, tekintettel a tengeri kereskedelem és általában a hajózás érdekeire.¹⁹

1848 ősze sajnós megghiúsította a törvény végrehajtását és polgári fejlődést támogató demokratikusabb politikai közeg kialakulását. A kirobbantott polgárháború az áprilisi törvényeket általánosságban is zárójelbe tette. A közel 20 éves interregnum pedig éppen Fiume vonatkozásában szinte teljesen simára csiszolta a játékeret.

1848. augusztus 31-én a főleg horvát és szerb legénységű császári-királyi határőrezredekhez tartozó egységek Jelačić horvát bán parancsára elfoglalták²⁰ a várost és azt Horvátországhoz „csatolva” egyelőre *de facto* véget vetettek a magyar fennhatóságnak. Alláspontunk szerint az országban általában 1867-ig, illetve jogi szempontból Fiumében 1870-ig tartó időszak magyar alkotmányjog szempontjából *ex-lex* állapotnak tekintendő, így ennek – az osztrák katonai erővel és politikai támogatással megvalósított és fenntartott megszállásnak – a közjogi megoldásaival itt nem foglalkozunk.

1867–1918

Viták Fiume státusza körül

Lényegében a magyar-osztrák és a magyar-horvát kiegyezések feltétele volt, hogy a Magyar Királyság területi épségét helyre kell állítani. Ez nyilvánvaló-

¹⁸ A törvény hatályba lépése esetén Novi kikerült volna a Magyar Tengermellék területéből. Sajnos ez a lázongó horvátoknak tett területi engedmény nem talált visszhangra a Száva partján. A horvát vezetés ekkor már dupla vagy semmit játszott.

¹⁹ L. bővebben: JUHÁSZ: *Fiume...*, 77. p.

²⁰ Mindösszesen annyit jegyeznék meg, hogy ekkor még szó sem volt a birodalmi-császári erővel szembeni magyar fegyveres ellenállásról (a Jelačić vezette főerők sem váltottak még partot a Dráván), de az osztrák politikai és katonai vezetés parancsait – vélt vagy valós nemzeti céljainak megvalósulása reményében – hűen teljesítő határőrezredek a Fiumara folyót átlépve támadtak a Szent Korona egyik országából a másikra. Alkotmány és a törvények ismét nem számítottak sem Bécsben, sem Zágrábban.

an Fiumét is érintette. Ugyanakkor értelemszerűen függvénye volt az újrászabásra váró horvát-magyar közjogi viszonyoknak. Nem hanyagolható tényező, hogy a „magyar világban” jelentős autonómiával bíró Fiume, illetve mindenkori vezetése sem szeretett volna kimaradni a rendezési folyamatból, melynek során a sajátos fiumei érdekeket is igyekeztek érvényre juttatni. A városnak az osztrák-horvát impérium alatt – a kezdeti ígéretek ellenére – autonóm jogai jelentősen csorbultak, és még olyan érzékeny területeken is sérelmet szenvedtek, mint az olasz nyelvű oktatás.²¹ A város vezetése ezért már 1867. október 10-én, az 1848 után a horvátok által fokozatosan felszámolt fiumei autonómia legfontosabb vívmányait (helyhatósági önkormányzat, az olasz nyelv hivatalos és oktatási célú használata, az újoncállítást alóli mentesség) leltárba vevő feliratban fordult az Országgyűléshez, hogy az 1807. évi IV. tc. alapján hajtassa végre Fiuménak Magyarországhoz való visszatérését. Ennek során a jelen sorok írója által fentebb kritizált, és a magyar rendek által követett 1827-es megoldással ellentétben, Fiumében az 1807-es törvényi alapra helyezkedtek.

1848 annak ellenére, hogy a nyílt katonai fellépés és ennek politikai következményei jogellenességéhez és alkotmányosértő mivoltához nem férhet kétség, Fiumét és kerületét – az érzelmi tényezőt leszámítva – minden tekintetben elszakította az anyaországtól. 1867-ben nagy csalódást okozott Fiumében, hogy nem állt helyre automatikusan a magyar fennhatóság. A horvátok ragaszkodtak az 1848-ban erőszakkal elért eredményekhez, a magyar kormány pedig Horvát-Szlavonország visszaintegrálása és a küszöbön álló magyar-horvát kiegyezés okán óvatosan nyúlt a témához és nem verte le a cölöpöt az 1807. évi IV. tc.-nél, de még az 1827-es restitúciós törvényt sem. Végül Fiume vonatkozásában háromoldalú (Fiume–Horvátország–Magyarország) egyeztetésekre is sor került, de ezek végül nem vezettek végleges eredményre, csak ideiglenes megoldásra.

Ráadásul a magyar alkotmánytörténet egyik legfurcsább, és sok tekintetben felesleges hibaszorozata következett be. Ezt azért kell egy kicsit körüljárjunk, mert a mai napig sok tévhit kereng mindkét országban Fiume magyar-horvát kiegyezéssel rendezni vélt hovatartozását illetően. A kiegyezést előkészítő – az Országgyűlés és a Szábor által delegált – bizottságok elkészítették az egyezmény-tervezetet. Ebben az 1868. júliusi dokumentumban csak egy függő kérdés maradt: Fiume. Így a tervezet a következő szöveget tartalmazta: „...66. § Az előbbi szakasz értelmében Horvát-, Szlavon- és Dalmátországok területéhez tartozóknak ismertetnek el: 1. Mindazon terület, mely jelenleg Buccari városával és kerületével együtt Fiume vármegyéhez tartozik, Fiume város és kerülete kivételével, amelyre nézve az országos küldöttségek között egyezség

²¹ A város ősi gimnáziumát – amely 1854-től német nyelven oktatott – például 1860-ban *instandolták* a horvátok, a fiumei olasz tiltakozás ellenére.

nem jött létre;...²² Az egyezményi tervezetet a Szábor nagy többséggel, a magyar Országgyűlés két háza pedig egyhangúlag támogatta. A király leiratban megegyezésre szólított fel, újabb bizottság felállítását javasolta és úgy vélte, hogy a fiumei kérdést külön kell választani a magyar-horvát kiegyezési vitáktól. Bár az Országgyűlésben már döntött a kiegyezés-tervezet (törvényjavaslat) benyújtásáról, ez nem akadályozta meg, hogy Andrassy Gyula miniszterelnök a javaslat két ponton történő módosítását jelentse be. Az egyik épp a 66. §-t érintette. Mindeközben a király az eredeti egyezményi szöveg alapján készült horvát törvényt (1868. évi I. tc.) szentesítette. Csak ezt követően került a képviselőház napirendjére a magyar-horvát kiegyezésről szóló törvényjavaslat tárgyalása. Két kisebb pontosítás után a képviselőház az Andrassy-féle, korábban bejelentett módosításokkal – bár ismerte azokat – külön már nem foglalkozott, hanem egyben szavazott a tervezetről. Ezt a változatot is szentesítette a király (1868. évi XXX. tc.). Ezután mind a Szábor, mind a magyar Országgyűlés megünnepelte a kiegyezési törvények hatályba lépését.

A magyar és a horvát szöveg tehát éppen Fiume kérdésében eltérést mutatott. Amikor erről I. Ferencz József értesült, úgy vélte, hogy a két törvényszöveg egységesítésre a módosított magyar változat alapján kerüljön sor. Rauch Levin, horvát-szlavón és dalmát báni helytartó a 66. § eltérő részének egyszerű felülragasztásával oldotta meg a feladatot (innen az egész történet elnevezése: fiumei folt, horvátul „Riječka krpica”). A Szábor a jelek szerint nem szavazott a módosításról, és a 66. § ügye 13 éves álomba szenderült. 1881-ben egy horvát ellenzéki akció során kipattant a vita és úgy tűnt, mintha a Szábor csak most jött volna rá a szövegek eltérésére, illetve annak „megoldására”. Mindez azért nem valószínű, mert a király által összehívott, és Fiume helyzetét tárgyaló ún. *regnicolaris* bizottságban a horvátok részt vettek. 1870-ben pedig épp a horvát küldöttség vetette fel a provizórium ötletét, amelynek szövege utal az 1868. évi XXX. tc. 66. §-a szerinti változatra. Végül is a horvát ellenzéki akció hamar kifulladt, mivel pont a módosított szöveg adta meg a lehetőséget Horvátország számára, hogy egyenrangú tárgyalófélként hatással legyen Fiume igazgatására. Napvilágot is láttak olyan nyilatkozatok, miszerint „a 66. § új szerkezetét” és „törvényileg kötelező erejét elismerik”²³. A területi vita azonban a fentiek ellenére nem dőlt el, és a horvát igény annak ellenére fennmaradt, hogy álláspontunk szerint a magyar-horvát kiegyezési tv. 66. §-a Fiume területi hovatartozásának kérdését egyik változatában sem döntötte el. Hiányérzet lehetett ezzel kapcsolatban, és a magyar-horvát kiegyezés során igazán túl-

²² Idézi: DR. JOÓ Gyula: A másfél százados polémia Fiume birtokáért, In: *Emlékkönyv a Kecskeméten működő Egyetemes Református Jogakadémia fennállásának 100. évfordulójára (1831-1931)*, Egyetemes Református Jogakadémia Tanári Kara, Kecskemét, 1932, 250. p.

²³ RADICH: *Fiume közjogi...*, 283. p.

léphettek volna a felek az évszázados polémián. Ez nem sikerült, de akkor közjogi szempontból mégiscsak a korábbi többször is törvényesített magyar fennhatóságot kellett (volna) alapul venni, mivel az 1849-ben erőszakkal megszakított alkotmányos helyzet Magyarországon 1867 után helyreállt és Fiume hovatartozásáról már két törvény is született.²⁴

A provizórium értékelése

A provizórium – amelyről valószínűleg senki sem gondolta, hogy közel 50 évig fog tartani – lehetőséget adott a magyar kormánynak, hogy nemzetgazdasági dimenzióban gondolkodva megvalósítsa az égetően szükséges intézkedéseket Fiume (és az egész ország) fejlődése érdekében, Fiuménak pedig arra, hogy éljen e központilag is támogatott fejlesztési lehetőségekkel.

De mi is volt pontosan a provizórium? Az I. Ferencz József király által 1870. július 29-én kihirdetett provizórium – melyhez a Szábor és a (horvátokkal közös) magyar Országgyűlés is hozzájárult – ideiglenes megoldásként megteremtette a hatékony központi igazgatás feltételeit, de közben látszólag kerülte e kényes témákat: így például Fiume hovatartozásának kérdését.

A provizórium egyik legfontosabb hozadéka – közjogi értelemben –, hogy a fiumei autonómia, a *corpus separatum*-i lét nem szenvedett csorbát. Ez az autonómia jelentősen meghaladta például egy vármegye önállóságát. Ezt olyan fontosnak tartotta a központi kormányzat, hogy a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikkben Fiumét nem sorolta be a törvény alá tartozó vármegyék és törvényhatósági jogú városok közé, hanem egyértelműen kimondta, hogy Fiume és kerülete „törvényhatósági ügyei, a törvény újabb rendelkezésig, a fennálló törvényes gyakorlat szerint intéztetnek.”²⁵ Egyébként Fiume és a törvényhatóságok jogait és kötelességeit összehasonlítva a legfontosabb eltérések a választójogban (a képviselőtestület választásában hiányzott a virilizmus), a közigazgatási bizottság hiányában (1897-ig Fiumében nem volt ilyen bizottság, és a Kormány és a város közötti konfliktus rendezése után meg is szűnt), illetve a kormányzó jogosítványainak a főispánokénál szűkebbre vételében mutatkozott meg. Fiume város és kerületének igazgatására, illetve az egész magyar-horvát tengeremelléken a tengerészeti ügyek intézésére kormányzó (teljes titulusa: fiumei és magyar-horvát tengerparti kormányzó) került kinevezésre.²⁶ A kinevezés a király joga volt, de ezt csak a magyar miniszterelnök előterjesztésére – tehát a magyar kormány személyi döntését követően tehette meg. A kormányzó a provizórium alatt is mindvégig a magyar kormány bizalmi embere volt, ugyanakkor nem lehetne

²⁴ L. bővebben: JUHÁSZ: *Fiume...*, 110. p.

²⁵ 1886. évi XXI. törvénycikk IV.

²⁶ 1870-ben, 22 év után ifj. gróf Zichy József személyében.

általánosan kijelenteni, hogy a fiumei érdekek képviselője távol állt volna bármelyik, e posztra kinevezett személytől.²⁷

A Statútum

A fennálló törvényes gyakorlat és a fiumei autonómia egyik fontos mérföldköve a Kormány által 1872. június 1-jén kihirdetett Statútum volt (olaszul: *Statuto della libera Citta di Fiume e suo Distretto*). Ezt – a kis túlzással – írott városi alkotmányt, bár a kormány hirdette ki, de azt a fiumei képviselőtestület dolgozta ki, és csak a fiumei képviselőtestület „közreműködésével” lehetett megváltoztatni, módosítani. A Statútumot teljes részletességében nem tudjuk itt ismertetni, de rendelkezéseinek fontosabb elemeit ki kell emelnünk annak megértése érdekében, hogy miként is alakult Fiume és kerülete közjogi státusza 1870 és 1918 között.

Elsőként nézzük, hogy területi hatáskör szempontjából a Statútum Fiume szoros értelemben vett városára, kikötőjére és a kerületét képező három alközségre (Plasse, Cosala, Drenova) vonatkozott. A három alközség mindegyikében működött előljáráóság, amely egy bíróból és a községhez tartozó helységek egy-egy küldöttjéből állt. A fiumei képviselőtestületbe összesen 6 tagot (három évenként 3-at) delegáltak az alközségek. Mindehhez nélkülözhetetlen volt a magyar állampolgárság²⁸, mivel annak elvesztése a községi illetőséget is megszüntette, és ez a választójogra is kihatott.

A fiumei képviselőtestület 56 tagú volt. Hatáskörét tekintve a képviselőtestület joga volt Fiume közigazgatásának kialakítása, beleértve a város ún. saját vagyona feletti gazdasági és pénzügyi döntések meghozatalát, a város által fenntartott intézmények szervezeti és humán igazgatását (a hivatalnokok kinevezése, felmentése, nyugdíjazása, javadalmazása), illetve az intézményi tevékenység felügyeletét. A Statútum szabályozta Fiume városának és kerületének végrehajtó közegét (*magistrato civico*), melynek élén a *podestà* irányítása alatt álló elnök (*dirigente*) állt, és létszámát a képviselőtestület alapította meg. A *magistrato civico* hat szakosztályt működtetett: belső tanács (*magistrato interno*), rendőri osztály, építészeti osztály, városi számvevőség, városi adóhivatal és egészségügyi osztály. A város egyébként a közoktatás terén is nagy szabadsággal bírt. Alapíthatott és fenntarthatott iskolákat.²⁹ A

²⁷ Gondoljunk Batthyány Lajos kormányzó lemondására 1896-ban, amikor Fiume régóta regnáló polgármestere, Giovanni de Ciotta is felmentését kérte. Egyikük sem tudott mit kezdeni a modernizációs jegyeket magán viselő centralizáció és a *status quo* megőrzése iránti elkötelezettség ellentétpárjával.

²⁸ A magyar Szent Korona országaiban – így Fiumében és Horvát-Szlavonországban is – csak egyféle állampolgárság létezett: a magyar.

²⁹ Az oktatásügy szakmai igazgatása a magyar királyi vallás- és közoktatásügyi miniszter hatásköre volt, a tankerületi beosztást is ideértve. Ez alól kivételt csak – a már említett – az osztrák-horvát megszállás alatt elvett régi olasz gimnázium jelentett, amely immár horvát tannyelvű intézményként megmaradhatott a zágrábi tankerületnél és századvégi Szusákra költözéséig érdekes színfoltja volt a fiumei oktatási spektrumnak.

korát megelőző módon szabályozott hatásköre volt a képviselőtestületnek a város költségvetési előirányzatáról való döntés. Ugyanis, ha az előirányzat szerint a bevételek fedezték a kiadásokat, a Kormánynak tudomásul kellett venni a felterjesztést és legfeljebb észrevételezhette azt. A Kormány elsősorban a fiumei kormányzó által gyakorolta igazgatási jogait, de a képviselőtestület elnöke (lényegében a polgármesternek megfelelő *podestà*) közvetlenül is jogosult volt a Kormányhoz fordulni. A kormányzó részt vehetett a képviselőtestület ülésein, felszólalhatott, illetve indítványozási joga volt. A kormányzó hivatali esküjét a képviselőtestület előtt tette le. A képviselőtestület elnöke a *podestà* volt. Jogosítványai erősebbek voltak, mint a hagyományos polgármestereké. Így például a Statútum 89. §-a szerint, ha a képviselőtestület határozatát „az alkotmányba, a fennálló törvényekbe, az államérdekekbe vagy jelen helyhatósági szabályzatba ütközőnek tartja, jogában és kötelességében áll annak végrehajtását felfüggeszteni és a kormányzó elhatározását azonnal kikérni.” A *podestà*, ha a város fontos érdekeire nézve tartotta károsnak a képviselőtestület valamely határozatát, a végrehajtás felfüggesztése mellett az ügy újratárgyalását kezdeményezhette a képviselőtestületnél. Ha a képviselőtestület nem volt hajlandó a változtatásra, egyidejű végrehajtás mellett értesíteni kellett a kormányzót. Az eljárás hasonló volt a kormányzói felfüggesztés esetén is: a képviselőtestületnek jogában állt a kormányzó határozatai ellen a Kormányhoz fordulni, illetve a kormányzó – indokolási kötelezettség mellett –, fel volt hatalmazva a képviselőtestületi határozatok felfüggesztésére. Ha a konfliktus feloldhatatlannak bizonyult, a képviselőtestület a Kormányhoz fellebbezhetett.

A kormányzó

Némi magyarázatra szorul a magyar-horvát tengerparti kormányzói státusz. Mint az ismeretes, Horvát-, Szlavon- és Dalmátország³⁰ a Szent Korona országa volt, másképpen fogalmazva az 1868-as magyar-horvát kiegyezési törvény és a két ország sok évszázados reáluniója alapján nem rendelkezett az állami szuverenitás minden aspektusával. Az 1868. évi XXX. tv. 3. §-a kimondta, hogy „A fennebb érintett megoszthatlan állami közösségből következik továbbá, hogy mindazon ügyekre nézve, melyek a magyar korona összes országai, és Ő Felsege többi országai közt közösek vagy közös egyetértéssel intézendők, Magyarországnak, s Horvát-, Szlavon- és Dalmátországoknak egy és ugyanazon törvényes képviselettel, törvényhozással, s a végrehajtást illetőleg közös kormányzattal kell birniok.” Ezeket a tárgyakat most nem részletezve, kereskedelmi-tengerészeti, adó, vám és illeték szempontból nemcsak Fiumét

³⁰ Dalmácia osztrák tartományként létezett 1918-ig, bár arra a Szent Korona jogán Magyarország és Horvátország is igényt tartott. Itt kivételesen megegyeztek a magyar és horvát törekvések és megállapodás volt arra, hogy amennyiben a Szent Koronához visszatér Dalmácia, akkor azt Horvát-, Szlavon- és Dalmátország részeként teszi majd.

és kerületét (a *corpus separatum*-ot), hanem a teljes magyar-horvát tengerparti szakaszt egységes központi igazgatás alá kellett vonni. Ez kézzelfoghatóan azt jelentette, hogy – a Fiume székhellyel létrehozott Magyar Királyi Tengerészeti Hatóság (*regio ungarico Governo marittimo*) illetékességi területe kiterjedt a magyar Szent Korona országainak teljes tengerpartjára (magyar-horvát tengerpart, illetve Fiume és kerülete). Az új hatóság felett a kereskedelmi miniszter, alatta közvetlen alárendeltségben a rév hivatalok, révki rendeltségek, a martinschizzai veszteg-intézet (1872-től), egyes szakbizottságok, illetve a fiumei Magyar Királyi Tengerészeti Akadémia (*Nautica*) működött. A Tengerészeti Hatóság elnöki tisztét a mindenkori fiumei és magyar-horvát tengerparti kormányzó töltötte be. A kormányzó hatósági munkáját – helyettesítési joggal – a király által kinevezett elnökhelyettes (miniszteri tanácsos) segítette. A nem túl nagy létszámú³¹ humán erőforrással dolgozó Tengerészeti Hatóság hatáskörébe tartozott a hajózási, hajóépítészeti, halászati, tengeregészügyi és veszteglési ügyek intézésétől a kereskedelmi tengerészet személyzetének nyilvántartásán át a hajórajstromozásig és a tengeri halászat felügyeletéig több, mint 15 féle hatáskör gyakorlása.

Fiume és magyar jogrendszer

A Statútum (82. §) kitért a magyar törvények és egyéb jogszabályok fiumei alkalmazása kérdésére is, de csak a Kormány rendeletei vonatkozásában: „a képviselőtestületnek jogában állt a Kormány olyan rendeletei ellen, amelyeket törvénybe ütközőnek, vagy Fiume szabad városa és kerületének érdekei vagy autonómiájával ellentétesnek tart, azok végrehajtás előtt felszólalni”. Ha a Kormány erről 40 napon belül nem nyilatkozott, a felterjesztett határozat vagy felirat helyben hagyottnak volt tekintendő. Tekintettel arra, hogy más, meghatározó jogforrások is léteztek, a helyzet ennél bonyolultabb volt. Annak oka, hogy a Statútum egyáltalán foglalkozott a kormány rendeleteivel az volt, hogy a provizórium a magyar Kormány igazgatása alá helyezte Fiumét, és így kézenfekvő volt, hogy a Kormány rendeleti úton mindenképpen szabályozni fogja a fiumei viszonyokat. Az autonómia ugyanakkor nem azt jelenti, hogy az adott ország jogrendjét figyelmen kívül lehet hagyni. Hosszú – és az 1890-es évek közepétől nem minden konfliktustól mentes – folyamat eredményeként a századfordulóra a magyar jogrendszer gerincét jelentő törvények Fiumében nagyrészt hatályosultak. Javított a helyzeten, hogy 1881-től a törvényeket nyomtatásban olaszul is kiadták. A folyamat azért húzódtott el, mert egyrészt léteztek 1870 előtti – akár a francia megszállás idejéből vagy a Bach korszakból származó, azaz nem magyar törvényhozó által hozott – törvények (például Osztrák Ptk.). Ami pedig az új magyar korszak törvényeit illeti, az egyik álláspont az volt, hogy azokat *ipso facto* alkalmazni kell Fiuméra. A másik felfogás szerint viszont a fiumei alkalmazáshoz külön hatálybaléptető

³¹ Az átlagos állományi létszám kb. 30 fő volt és ezt egészítette ki a rév hivatalok személyzete és az Akadémia hétfős tanári kara néhány kisegítő alkalmazottal.

rendelkezésre van szükség. Végül létezett egy harmadik opció is, miszerint minden alkalommal szükséges Fiume beleegyezése.

A külön hatálybaléptetés mellett szólt, hogy az általános jellegű törvények a sajátos fiumei viszonyokat nem vehették figyelembe, de a hatálybaléptető Kormányrendelettel lehetséges volt a testre szabott szabályozás. Mai szemmel nézve persze furcsa lehet, hogy egy alacsonyabb szintű jogszabály egészíti ki a magasabb szintűt, de a korabeli jogfelfogás még nem a manapság megszokott jogforrási hierarchia alapján állt. Azt végül a korábban csak és kizárólag kormányrendeletben gondolkodók is elfogadták, hogy az Országgyűlés az egyes törvények végére helyezzen egy ún. fiumei paragrafust, amely előírja az adott törvény fiumei alkalmazását. A fent említett harmadik opció – amely lényegében egyfajta vétőjogot biztosított volna Fiumének az alkalmazandó törvények vonatkozásában – a provizórium elején nem bírt nagy támogatással. Csak sokkal később, a Millennium táján kapott erőre, amikor megbomlott Fiume és a magyar kormány közötti stratégiai összhang.

Az egységes törvényi szabályozásra jó példa az igazságszolgáltatási szervezetet illető reform. A járásbírósg mellett, hasonlóan a megyei törvényszékekhez, általános hatáskörű bíróságként Fiumében is létrehozták a Fiumei Királyi Törvényszéket, melynek másodfoka a Budapesti Királyi Ítéltábla, harmadfoka a Magyar Királyi Kúria (*Curia*) volt. A fiumei magyar királyi bíróságok, bár a hatályos büntető perrendtartás és polgári perrendtartás alapján jártak el, hivatalos eljárási nyelvük az olasz volt. Tengerjogi ügyekben azonban használni lehetett a horvát nyelvet is, illetve az olasz nyelvű határozatokhoz hiteles horvát fordítást is mellékeltek. A Fiumében indult ügyekben igénybevett perorvoslatok során eljáró bíróságok határozataikhoz olasz nyelvű fordítást csatoltak a budapesti bíróságok munkáját megkönnyítendő.³² Itt jegyezzük meg, hogy a nyelvhasználati jog nem csak a bíróságokon volt példamutató, hanem az autonómia fontos alkotórészeként Fiumében és kerületében a hivatalos nyelv a széleskörűen használt olasz – illetve (egységes olasz irodalmi nyelv híján) a mindennapi életben annak helyi változata (*fiumano*) – volt.

Zárszó

A Budapesten éppen ülésező Képviselőház 1918. október 23-án táviratban kapott értesítést arról, hogy Fiumében a horvát legénységű k. u. k. 79. (Jelačić) ezredbeli katonák fellázadtak, és a Horvátországhoz tartozó Szusákról áttóduló csőcselékkel karöltve középületeket szálltak meg és dúltak fel (például a

³² Fiume integrációjának kiteljesedését jelezte a rendvédelem szintjének emelése és fokozatos államosítása, ugyanis a városi tanács által fenntartott 130 fős *Sezione di Pubblica Sicurezza* már nem tudta hatékonyan ellátni a rendőri feladatokat. A szükséges fejlesztés két fontos mérföldköve a határrendőrség és az államrendőrség felállítása volt (a határrendőrségről szóló 1903. évi VIII. törvénycikk és a fiumei m. kir. állami rendőrségről szóló 1916. évi XXXVII. törvénycikk).

törvényszék épületébe is betörték és szélnek eresztették a rabokat), elfoglalták a pályaudvart és megrongálták a Budapest felé vezető síneket. Az emberéleteket is követelő támadás után csak nehezen sikerült a rendet karhatalommal helyreállítani. Ezzel azonban már csak néhány napot lehetett nyerni, mivel a Monarchia katonai összeomlása Fiume megvédését is ellehetetlenítette. Fiumében és környékén sorra alakultak a nemzeti tanácsok és különböző célokkal Antant-hadseregek közeledtek a városhoz. Október 29-én a magyar kormányzó sietve távozott a városból. A helyettesítéssel megbízott Egan Lajost, a Tengerészeti Hatóság osztályvezetőjét pedig a délszláv nemzeti tanács kényszerítette a kormányzói palota átadására.

Ez az újabb erőszakos fellépés-sorozat ismét a magyar fennhatóság tényleges, majd később Trianonban véglegesített megszűnéséhez vezetett. Bár a kormányzáság egy ideig még működött Budapesten, illetve volt tisztviselői Fiumében segítették az evakuációt, azonban *de facto* a *corpus separatum*-mal fennálló közjogi kapcsolat megszakadt. Mint láttuk 1776-tól ezt a közjogi kapcsolatot csak az illegitim külső vagy belső erők tudták felszámolni – kivétel nélkül mindig fegyveres erőszakkal. A szuverenitásában hol jobban, hol kevésbé korlátozott magyar állam mindig igyekezett az alkotmányos helyzetet helyreállítani és jogi szempontból (is) korrekt módon működtetni a várost és kerületét. Ez alól csak a Millennium körüli esztendőök jelentettek kivételt, amikor a magyar Kormány erőből gondolta megoldani közigazgatási reformnak álcázott centralizációs terveit, tartva a Fiumében is szárbaszó olasz irredentizmustól és az autonómiát kiszélesíteni kívánó városvezetéstől. A századelőn a helyzetet ugyan sikerült normalizálni, de az 1870-es, 1880-as éveket jellemző idillikus idők soha nem tértek vissza. A háborús készülődés és később az olasz front közelsége lebénította az addig töretlenül fejlődő, alkotmányjogi szempontból is unikális világot, amit Fiume pusztá léte képviselt.

Végezetül felidézzük a 142 esztendőös „magyar világnak” és az ezen időszakban kialakult államjogi kereteknek hivatalosan is véget vető dokumentumot, a trianoni békediktátumot, amely aláírásakor – a horvát (délszláv)-olasz ellentétek miatt – még nem tudta megjelölni azt az államot, amelyik bekebelezheti Fiumét, de a teljes magyar önfeladást azért rögzítette a béketeremtők nagyobb dicsőségére:

V. CÍM Fiume

53. Cikk. Magyarország lemond Fiuméra és a körülötte fekvő azokra a területekre vonatkozó minden jogáról és igényéről, amely területek a volt Magyar Királysághoz tartoztak, s amelyek később meghatározandó határok között fekszenek.

Magyarország kötelezi magát, hogy elismeri mindazokat a rendelkezéseket, amelyeket a jelen ügyek rendezését célzó szerződések ezekre a területekre vonatkozólag, különösen pedig a lakosok állampolgársága tekintetében meg fognak állapítani.

Nincs ennél beszédesebb példa arra, hogy mi is történt Magyarországgal 1920 júniusában, Versaillesben.