

JUHÁSZ IMRE
(az Alkotmánybíróság elnöke)

Fiume, mint a magyar Szent Koronához csatolt *corpus separatum*¹

Köszönöm a megtisztelő meghívást a szervezőknek. Köszöntök minden résztvevőt!

Fiume és környéke a Német-Római Birodalom határterületén feküdt és épp a város folyója, a Fiumara képezte a Magyar Királyság határát. 1526-ban trieszti minta alapján státútumot kapott a város és így *quasi* városállammá vált (használhatta a „*res publica*” címet), ahol a császár is csak helytartóval (*vicarius imperatoris*) képviseltette magát. I. Lipót császár 1659-ben címerhasználatra jogosította fel a várost. VI. Károly idején, mint külön tartományi státussal bíró közigazgatási egység Fiume elfogadta a *Pragmatica Sanctiót*.

Jelen előadás Fiume gazdag történelméből azt az időszakot mutatja be politikai-jogi megközelítésben, amikor a Magyar Királyság része volt a város és kikötője. Ennek során figyelemmel kell lennünk arra, hogy a magyar fennhatóság Mária Terézia magyar királynő pátenstől, 1776-tól az I. világháború végéig, 1918 ősziig tartott. Bár a jogfolytonosság okán nem kellene szakaszokra bontani a magyar Fiume 142 évét, de a politikai-jogi keretek mégis csak mutattak olyan jelentős eltéréseket, amely e korszakolást alátámasztja.

Annyit előre kell bocsátani, hogy – bár ez önmagában a késői feudalizmusban nem tekinthető unikálisnak –, Fiume a XVI. század elejétől jelentős autonómiával bírt. 1770-es években megerősödött az a teória, hogy komoly gazdasági és társadalmi fejlődés Fiumében csak akkor képzelhető el, ha a kikötővárosnak hátszaga is van. Ez a későbbi II. József császár által is támogatott felismerés felerősítette a város Magyar Királysághoz csatolásának korábban is felmerült gondolatát, amelyet a fiumei városi Tanács is szorgalmazott. Tény: a Magyar Tengeremlék történelmi, földrajzi és gazdasági sajátosságai az anyaországhoz szorosabban kötődő modern igazgatást igényeltek és a régió természetes központjának egyre inkább Fiume számított.

Mária Terézia 1776. február 14-i dekrétumában elrendelte, hogy Fiume tengerparti városterületével

együtt Horvátország közbeiktatásával kapcsolódjon a Magyar Királysághoz, de a város felügyeletével és kormányzásával a Magyar Udvari Kancelláriát bízta meg. Tény: a Magyar Királyság részét képező Horvátország a magyar Szent Korona országa volt és bár államjogi helyzetének megítélése sok vitával terhelt, ennek mélyebb bemutatásától, hely hiányában eltekintünk. A magyar-horvát reálunió okán nem mindenki látta át azonnal a kettős hatalom buktatóit. Bár Majláth József császári és királyi udvari tanácsos, Fiume leendő kormányzója még csak, mint királyi biztos kezdi meg tevékenységét a városban, mégis pompás ünnepséggel köszöntik, és azt várják tőle, hogy „*a magyar polgárság jogával*” a szabadságot hozza el Fiuméba.² Tény: Majláth 1776. október 21-én³ (Fest Aladár szerint október 20-án⁴) a trieszti osztrák Intendenza képviselőjétől, Magyarország nevében vette át a várost.

A történetírók közül többen arról értekeztek, hogy az 1776 és 1779 közötti közjogi állapotok Fiume és Horvátország viszonyában „*a nem foganatosított, megkísérelt viszony*” kategóriájába tartoznak.⁵ Fest a városi Tanács ún. emlékiratára hivatkozott, amely hangsúlyozta, hogy Fiume a múltban sem volt bármely tartománnyal kapcsolatban (értsd: annak alávettségében) és a jövőben is csak azt a megoldást tudja elfogadni, hogy „*mint Magyarországhoz tartozó csatoltassék a magyar koronához.*”⁶

Az eredeti elképzelés működésképtelensége nyilvánvalóvá vált: A uralkodó 1778. április 10-én kelt rendeletével jött létre az új közigazgatási egység (Severin vármegye), amelynek igazgatását a mindenkori fiumei kormányzóra bízta, aki az új vármegye főispánjaként is eljár. Ennek a kettős hatalomnak a működőképessége más területeken is nehézségeket okozott, pl. jelentős területek voltak a katonai határőrvédékhez csatolva, ami a fiumei kikötő fejlesztését gátolta a Fiumara torkolatában, illetve a Fiumara bal partján. Jól érzékelteti a helyzet felemásságát új vármegye címeres pecsétjének leírása.

² GONDA Béla: *A Magyar Tengerészet és a Fiumei Kikötő* (Budapest: Pátria 1906) 6.

³ GONDA: *Magyar Tengerészet* 10.

⁴ FEST Aladár: Fiume Magyarországhoz való kapcsolásának előzményeiről és hatásairól, *Századok* 2016/4–5, 255.

⁵ FEST: Fiume 251.; GONDA: *A Magyar Tengerészet* 10.

⁶ RADICH Ákos: *Fiume közjogi helyzete* (Budapest: Franklin – Társulat 1883) 148.

¹ Elhangzott angol nyelven „*Fiume as a corpus separatum attached to the Hungarian Holy Crown*” címmel 2024. november 12-én Fiumében a „*Bridges Between States: Multinational Cities of Europe in an Intercultural Perspective*” [Hidak az államok között: Európa multinacionális városai interkulturális perspektívában] elnevezésű nemzetközi konferencián.

Az első koncepcióval gyakorlatilag senki sem volt elégedett, így az uralkodó 1779-ben módosította dekretumát. 1779. április 23-án Mária Terézia Fiumét, mint *corpus separatumot* „a kereskedelem és az ipar fölvirágoztatása érdekében saját akaratából” a Magyarországhoz csatolta, azzal, hogy azt közvetlenül (Horvátország közbeiktatása nélkül) igazgassa a magyar állam. Az uralkodó kijelentette, hogy „...azon tenger melléket, mely rövid ideig osztráknak neveztetett, de ősi joggal Magyarországhoz tartozott, ahhoz visszakapcsolja, azonfelül beleegyezik, hogy Fiume városa kerületével együtt ezentúl úgy tekintessék és kezeltessek, mint Magyarország szent koronájához csatolt külön test, s a buccari kerülettel, mely elejétől fogva Horvátországhoz tartozott, össze ne zavartassék.”⁷ A királyi pátenst rögzítette, hogy „statutumai használatában Fiume is – de az ország törvényei sérelme nélkül – továbbá is megmaradjon;”⁸

Az újjászervezett közigazgatás élére Majláth József mint a Magyar Királyi Udvari Kancellária alá rendelt *Fiumei és Magyar Tenger melléki királyi kormányzó* került. Mária Terézia az 1767-ben felállított Horvát Királyi Helytartótanácsot is felszámolta, a kereskedelmi ügyeket illetően pedig a Magyar Királyi Udvari Kancellária közvetlen alárendeltségébe tartozott a város (természetesen a kormányzó útján). Időközben Fiumében Magyar Királyi Tengeri Igazgatóságot állítottak fel és ezzel megszűnt a trieszti Intendenza fennhatósága.

Amikor 1790-ben az új uralkodó, II. Lipót 25 évnyi szünet után újra összehívta a magyar Országgyűlést azonnal napirendre került Fiume hovatartozásának törvényi rendezése iránti igény. E becikkelyezés alkotmányos alapjait és Fiume szűkebb értelemben vett hovatartozását illetően vég nélküli vita bontakozott ki a magyar és horvát követek között.

A horvát területi igény érvrendszerét jelentősen gyengítette, hogy a Szábor 1790. május 1-jén – felhívását követően –, ellenvetés nélkül tudomásul vette Mária Terézia Fiumét érintő 1779-es közjogi rendelkezéseit. Horvát-Szlavónországok protonotáriusa a Szábor jóváhagyó határozatához még záradékot is fűzött, amelyben azt rögzítette, hogy a tartománygyűlés Mária Terézia diplomáját tudomásul vette, anélkül, hogy kifogásolta volna, illetve tartalmilag sérelmezte volna rendelkezéseit.⁹

Bár az Országgyűlés még hosszú évekig nem tárgyalta Fiume státusáról szóló törvény tervezetét, addig is lényegében – Szörény (Szeverin) vármegye kivételével – visszaállította a II. József előtti közigazgatást.

I. Ferenc király végül 1807-ben volt hajlandó „áldását adni” a Fiume-törvényre (1807. évi IV. törvénycikk)¹⁰, amely megerősítette Mária Terézia dekretumát Fiume (városa és kikötője) Magyarországhoz csatolásáról. A város most már jogosult volt követet küldeni a magyar Országgyűlésre, azaz annak alsótáblájára (karok és rendek), Fiume kormányzója pedig automatikusan a felsőtáblán foglalhatott helyet.

A magyar impériumot átmenetileg a napoleoni francia Grande Armée megszállása szakította meg. A francia uralom csak négy évig tartott, de a város – az 1815-ös a Bécsi Kongresszus záróokmánya által „szentesítve” – egyelőre nem került vissza a magyar Szent Koronához, hanem osztrák igazgatás alatt maradt és formálisan az 1816-ban megalakított ún. Illír Királyság része lett. Végül 1822. július 1-jén hozott fel-ség határozatával I. Ferenc császár és király visszacsatolta Magyarországhoz Fiumét (és kerületét), a Littorale Hungaricummal együtt. Fiume visszacsatolásának törvényesítésére és az 1809. évet megelőző állapotok teljeskörű helyreállítására csak 1827-ben került sor (1827. évi XIII. törvénycikk a Száván tuli országrészek és a magyar tenger mellék visszakebelezéséről). A bírósági szervezetet 1836-ban szervezték újjá.¹¹ Fiume közjogi helyzete az osztrák-horvát fegyveres betörésig ebben a korszakban nem változott.

1848. augusztus 31-én a Habsburg Birodalom császári-királyi határőrezredeihez tartozó csapatok, Jelačić parancsára elfoglalták a várost és ezzel egyelőre *de facto* véget ér a magyar fennhatóság. Az 1867-ig, illetve Fiume vonatkozásában 1870-ig tartó időszak magyar alkotmányjog szempontjából *ex-lex* állapotnak tekintendő, így ennek politikai-jogi aspektusával itt nem kívánok foglalkozni.

A magyar-osztrák és a magyar-horvát kiegyezéseket követően nyilvánvalóvá vált, hogy a Magyar Királyság területi épségét helyre kell állítani. Ez Fiumét is érintette. A város vezetése már 1867. október 10-én ismét feliratban fordult az Országgyűléshez, hogy az 1807. évi IV. tc. alapján hajtsa végre Fiumének közvetlen, Magyarországhoz való visszatérését. Az 1848 és 1870 között felszámolt fiumei autonómia legfontosabb vívmányait is rögzíti felirat, úgy, mint a helyhatósági önkormányzat, az olasz nyelv használata, az újoncállítástól való mentesség.

Az 1868-ban tető alá hozott magyar-horvát kiegyezés azonban véglegesen nem tudta rendezni Fiume státusát. A horvátok nem voltak hajlandóak lemondani Fiumét illető területi követelésükről, a magyar és fi-

⁷ Idézi: SCHNIERER Gyula: Fiume múltja és jelene, *Nemzetgazdasági Szemle* 1882/3, 37.

⁸ CSÁSZÁR Ferenc: *A fiumei kikötő*. II. Füzet. Budán a' M. Kir. Egyetem betűivel MDCCCXLIII. 23.

⁹ „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: 158. p.

¹⁰ „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 szavazatjog adatik

¹¹ § A fiumei kormányzónak az országgyűlés főrendi tábláján, Fiume város követeinek a karok és rendek tábláján megillető ülés- és szavazatjog adatik.”

¹¹ 1836. évi XIX. törvénycikk tenger mellék-kereskedési Fiume Városa Kerülete és szabad Révpartja Itélőszékeiről

umei vezetés pedig hallani sem akart a horvát fennhatóságról. Ráadásul a kiegyezési törvény végső és hiteles szövege körül kialakult polémia – a fiumei folt –, igaz csak az 1880-as évektől, de tovább mérgecsítette a helyzetet. Ugyanakkor nem dimenzionálnám túl e kérdés jelentőségét. Álláspontom szerint a magyar-horvát kiegyezési tv. 66. §-a Fiume területi hovatartozásának kérdését folttal vagy folt nélkül is „eldöntötte”. Mégpedig azért, mert azt nem vitatta senki sem, hogy nem döntött róla. A jelenlegi kutatások szerint az uralkodói szentesítést követően eszközölt szövegyszerű változtatás legfeljebb ráerősített a magyar álláspontra, de semmiképpen sem gyengítette a hovatartozás közjogi alapjait. A magyar-horvát kiegyezés 66. §-ának „foltzással” nem érintett része egyébként valóban rendezett olyan területi kérdéseket, amelyek korábban törvényi szintű megerősítést még nem kaptak és e megállapodás (illetve az ennek alapján megszüvegezett törvényi előírás) rendezte a kérdést [pl. Szádrév (Buccari hovatartozása)]. E körben a magyar-horvát kiegyezés nyilván felülírta a korábbiakat. De csak ebben a körben.

Fiume sorsát illető részletkérdéseket a magyar-horvát kiegyezés alapján háromoldalú megállapodással kellett volna rendezni. Míg a magyar és fiumei álláspont a magyar fennhatóság és az *in integrum restitutio* volt, addig a horvátok területi igényt támasztottak Fiuméra. Végül megállapodás hiányában a regnicolaris bizottságok – horvát javaslatra – megegyeztek abban, hogy ideiglenes megoldásként a magyar kormány veszi át Fiume igazgatását. Az I. Ferencz József király által 1870. július 29-én kihirdetett provizóriumhoz mind a Szábor, mind a (horvátokkal közös) magyar Országgyűlés hozzájárult. A provizórium alapján az egész magyar-horvát tengeremléken a tengerészeti ügyek intézésére és Fiume város és kerületének igazgatására kormányzó került kinevezésre ifj. gróf Zichy József személyében.

Az autonóm Fiume önállósága nagyobb volt, mint egy magyarországi törvényhatóságé (pl. vármegye), de ezt az autonóm státust is garantálta magyar törvény (a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvény-cikk). Az autonómia legfontosabb dokumentuma Fiume esetében azonban a Kormány által 1872. június 1-jei dátummal kihirdetett Statútum volt (a város hivatalos nyelvén, olaszul: *Statuto della libera Citta di Fiume e suo Distretto*). A Statútumot csak és kizárólag a képviselőtestület „közreműködésével” lehetett megváltoztatni, módosítani. 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 határozatot vagy feliratot helybenhagyottnak kellett tekinteni.

Figyelemmel arra, hogy más, meghatározó jogforrások (pl. törvények, miniszteri rendeletek stb.) is léteztek, a helyzet azért ennél nyilván árnyaltabb volt. Ugyanakkor jól érzékelteti azt a kétségbevonhatatlan tény, hogy a magyar igazgatás okán a magyar Kormány rendeletei megkerülhetetlenek voltak Fiume jogrendjében. Ez azt is jelentette, hogy az autonómiát biztosító szabályozást és a magyar jogszabályokat – a Kormány rendeletei mellett a törvényeket is – előbb-utóbb össze kellett fésülni. 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 hatályban voltak 1848, illetve 1870 előtti – magyar és akár a francia megszállás idejéből vagy a Bach korszakból származó, azaz nem magyar törvényhozó által hozott – törvények (pl. Osztrák Ptk.). Másrészt, ami az új magyar korszak törvényeit illeti többféle megközelítés létezett. Az egyik álláspont az volt, hogy azokat ipso facto alkalmazni kell Fiuméra. A másik felfogás szerint viszont a fiumei alkalmazáshoz külön hatálybaléptető rendelkezésre van szükség. Volt még egy harmadik opció is, miszerint minden alkalommal szükséges Fiume beleegyezése, azaz a törvények inkorporálása.

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. Annak megítéléséhez, hogy egy alacsonyabb szintű jogszabály egészíti ki a magasabb szintűt, hozzátartozik, hogy 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 Millenium táján kapott erőre, amikor megbomlott Fiume és magyar kormány közötti stratégiai összhang.

1883-ban a regnicolaris bizottság újra összeült és fiumei küldöttei szorgalmazták, hogy az 1867 óta hozott törvények lépjenek egységesen hatályba Fiumében. Ugyanakkor egy konzultatív tanácsadó testületre bízták volna Fiume státusából fakadó sajátosságok figyelembevételével kidolgozásának munkáját.¹² „1891-ben gróf Szapáry Gyula miniszterelnök egy in-

¹² Ld. bővebben: JUHÁSZ Imre: *Fiume – Egy közép-európai város és kikötő a hatalmi érdekek metszéspontjában*. (Budapest: Heraldika 2020) 135.

terpellációra adott képviselőházi válasz-beszédében nyíltan felvállalta, hogy a jövőre nézve az lenne a követendő út, ha magában az adott törvényben szabályoznák azokat az intézkedéseket, amelyek Fiuméra érvényesek és hatályosak.¹³

A már ismertetett gyakorlat és az egységes szabályozásra irányuló elképzelések ellenére 1897-ben – a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk fiumei hatályba léptetése kapcsán – a *ius consultandi* már nem volt elegendő: szeptemberi memorandumában (feliratában) Fiume már azt a jogot vindikálta magának, hogy minden egyes törvény fiumei hatálybaléptetése előtt kérjék ki „a képviselőtestület helyeslő, módosító vagy megtagadó véleményét”.¹⁴ Mindez azért is volt váratlan, mert a provizórium már több mint 25 éve működött, illetve a fiumei országgyűlési képviselő – aki korlátozás nélkül vett részt az Országgyűlés munkájában – részéről sem merült fel ilyen igény. A magyar Kormány és a törvényhozás nem akceptálta a fiumei törekvéseket. Megnyugvást csak az hozott, hogy a századfordulóra általánosságban is konszolidálódott Budapest és Fiume kapcsolata, amelynek okán a viták hevesége a fiumei törvények kihirdetése tárgyában is alábbhagyott. Ezt támasztja alá egy érdekes adalék: Mayländer podestà 1901-ből származó levele, amelyet a fiumei kormányzóhoz küldött. Ebben a levélben „*minthogy Fiume törvényhatósága semmi tekintetben sem függ a horvát-szlavon-dalmát hatóságoktól*”¹⁵ a podestà nehezményezte, hogy a Fiuméra vonatkozó törvényeket és azok olasz fordítását nem a belügyminiszter, hanem a horvát-szlavon-dalmát miniszter küldte meg a városba.

¹³ JUHÁSZ: *Fiume* 136.

¹⁴ SZÁNTÓ Andor – KRÁL Vilmos: *Fiume államjogi helyzete* (Budapest: Vas Tivadar Könyvnyomdája 1901) 101.

¹⁵ Mayländer fiumei polgármester 1901. augusztus 1-jén kelt átirata gr. Szapáry László fiumei kormányzóhoz a horvát-szlavon hatóságokkal való kapcsolat tárgyában. ME 1901 – X – 3.207 (egykorú fordítás másolata) 206. eln. sz., KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában I.-VII.* (Budapest: Tankönyvkiadó 1952-1999) III. kötet 157.

A magyar Országgyűlés számos törvényében – más alanyok mellett – érintette Fiumét, vagy inkább valamely Fiumében megvalósuló beruházást, illetve már ott működő intézményt stb. Ilyenkor a szabályozás tárgya tágabb értelemben maga Fiume volt. Az érintett kérdések hatáskör szempontjából többségükben a Szent Korona országainak közös budapesti kormánya és/vagy törvényhozása alá tartoztak, így ebben a körben nem volt „fiumei paragrafus” (záradék) és azt általában nem is hiányolta senki, mivel Fiume egy tekintet alá esett Magyarország (sőt a horvátokkal közös ügyek tárgyalása esetén a teljes Magyar Királyság) más településeivel, intézményeivel, vállalkozásaival, beruházásaival.

Sajnos az utókor ezekkel a törvényekkel is nagyon mostohán bánt és részben bánik ma is. Pedig ezen törvények nélkül Fiume ma nem az lenne, ami. E törvények nemcsak az ipartelepítés, hajózás és kereskedelem tárgyában születtek, hanem széles körben kihatottak az élet minden területére – pl. lakóingatlanok építésére vagy a rendvédelemre és kizárólag a fejlesztés segítését/ösztönzését tartották szem előtt.¹⁶ Fiume 1918 utáni történelme sok megpróbáltatással járt: hatalmi vákuum, megszállások, II. világháborús bombázások, a lakosság megtizedelése és elüldözése, jugoszláv újratelepítés és iparosítás alapjaiban változtatták meg a várost. Az épített környezet persze nehezebben váltható le, mint egy város népessége. Az épületek, az ipari létesítmények és a nagy-kikötő medencéi és rakpartjai, a magyar feliratokat őrző kikötőbakokkal még egy ideig emlékeztetnek egy hajdanvolt magyar világra, de a magyar jogrendszer – illetve, ami abból Fiumében hatályosult – már most is olyan, mintha sosem létezett volna a Fiumara partján.

¹⁶ Így pl. 1900. évi XXXIV. törvénycikk, több állami beruházás költségeinek fedezéséről 1.§ d) pontja; a tengeri szabad hajózást űző magyar kereskedelmi hajóknak állami segélyben és kedvezményekben való részesítéséről szóló 1893. évi XXII. törvénycikk; a fiumei m. kir. állami rendőrségről szóló 1916. évi XXXVII. törvénycikk.