

Kiss László: A föderáció gondolatának fejlődése a szovjet alkotmányozás megalapozása során

Bevezetés

Tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy jelenik meg a föderáció gondolata a szovjet alkotmányozást megelőző gondolkodásban és milyen vitákban fejlődik a föderáció elmélete. A formális testületekben zajló viták mellett nagy fontosságot tulajdonítunk a testületek által elfogadott normák elemzésének, abból a szempontból, hogy hogy kívánták kezelni a nemzetiségi kérdést, miként jelenik meg azokban a föderációs gondolat.

A soknemzetiségű birodalom

A cári Oroszország államjogának feudális elemei egészen annak összeomlásának pillanatáig tetten érhetőek voltak. Éppen ezért számos olyan modern alkotmányos fogalom pl. jogegyenlőség, vagy a nemzetek önrendelkezési joga, nem, vagy alig alakult ki az orosz jogrendszerben, illetve államjogi gondolkodásban. Ezen a helyzeten érdemben az 1906 májusában elfogadott alaptörvény sem változtatott.

1897-es népszámlálás

orosz	55,7	43%
ukrán	22,4	17%
belarusz	5,9	4,6%
lengyel	7,9	6,2%
litván	1,7	1,3%
lett	1,4	1,1%
észt	1	0,8%
finn	3	2,4%
egyéb finnugor	2,5	1,9%
ugor	2,5	1,9%
német	1,9	1,5%

zsidó	5,1	3,9%
román	1,1	0,8%
örmény	1,2	0,9%
grúz	1,4	1,1%
kaukázusi	1,1	0,8%
tatár	3,7	2,9%
kirgiz	4,7	3,2%
más török-tatár	6	4,8%
egyéb, nem szláv	1,5	1,2%

128,6 millió¹

Az 1897-es népszámlálás adataiból jól látszik, hogy a cári birodalom soknemzetiségű ország, amelyben az orosz nemzetiség, bár messze a legnagyobb, de nem többségi nemzetiség. Ebben a helyzetben érzékelhető, hogy a nemzetiségi helyzet megoldási kísérleteire tett javaslatok valamennyi konstruktív, Oroszország reformjára törekvő politikai erőnek szükségszerű törekvései kellett, hogy legyenek.

Elsőként a dekabrista mozgalom dolgozott ki olyan alkotmánytervezeteket, amelyek kezelték volna a soknemzetiségű birodalom problémáit. Nyikita Muravjev által jegyzett tervezetük 13 szövetséges államra osztotta volna Oroszországot, nagyjából az Egyesült Államok rendszerének megfelelően. Egy másik tervezet 8 királyságra osztotta volna a Birodalmat (Moszkva, Novgorod, Kijev, Vladimir, Kazán, Asztrahan, Szibirszka, Kherszon), emellett külön királyság lett volna Lengyelország, a Balti Királyság, Finnország és Grúzia².

A kadet párt (alkotmányos demokraták) elismerte a nemzetek önrendelkezési jogát kulturális tekintetben, de egységes Orosz Birodalom kialakítására törekedtek, így semmiféle föderációs gondolatot nem támogattak.

Az eszerek szintén egységes birodalomban gondolkodtak, ugyanakkor távlati elképzeléseikben reálisnak tartották a föderatív átszervezést, anélkül azonban, hogy ez érintené a soknemzetiségű birodalom egységes rendszerét.

Az Oroszországi Szocialista Munkáspárt II. kongresszusán 1903-ban elfogadott programja tartalmazza a nemzetek önrendelkezési jogát. A személyi jogok között egyebek mellett

kiemelték a lakosság anyanyelven való oktatásának jogát, illetve az anyanyelvű ügyintézés jogát minden helyi társadalmi és állami intézményben. A területi autonómia, mint a kisebbségvédelem egyik legfontosabb eszköze Lenin javaslatára nyert elismerést 1913-ban. Az 1913-as nyári tanácskozáson elsősorban azt a látszólagos ellentétet próbálták feloldani, miszerint a nemzetek önrendelkezési jogának kérdése a soknemzetiségű birodalom felbomlásához vezethet, másik oldalról viszont világosan látták, hogy a nemzetiségek helyzetének rendezetlensége ugyanakkor nem tolerálható, hiszen a nagy számú nemzetiségi lakos miatt programot kell adni a helyzetük rendezésére. Ebben a helyzetben mutatott rá Lenin arra, hogy a nemzetek önrendelkezési joga nem szükségszerűen jár együtt a birodalomból való kilépéssel, vagy más államokhoz való csatlakozás jogával, ugyanakkor a különválás joga nem összetévesztendő annak kívánatos voltaival. Ez az elmélet válik gyakorlattá a későbbiekben.

Az un. szocialista föderáció elmélete

Tekintve, hogy a cári Oroszország politikai keretei semmiféle érdemi politikai innovációra nem nyújtottak lehetőséget, kijelenthetjük, hogy a kisebbségi lét szempontjából fontos jogi keretek – különösen a föderáció fogalmának – kialakítása az 1917-es oroszországi forradalmat követő jogfejlesztő tevékenységének köszönhető. Ez a folyamat szükségszerű, hiszen a nemzetiségi kérdés megoldása/megoldatlansága az ország egységét fenyegette, megoldási programmal pedig valamilyen szinten minden politikai erő rendelkezett. Ugyanakkor ez a jogfejlesztő tevékenység sem egyenletes, a forradalmat követő államigazgatási káosz ugyanis rányomja a bélyegét nemcsak az állam működésére, hanem pl. arra is, hogy a forradalmat követően sokáig nem alakult ki egységes jogszabályi terminológia, de nem beszélhetünk a jogszabályi hierarchia kialakításáról sem.

A bizonytalanságot jól mutatja, hogy eleve csak 1918 július 10-én fogadják el az első Alkotmányt, amely jogalkotásra a Központi Végrehajtó Bizottságot hatalmazza fel. Az általuk kiadott jogszabályok általában dekrétumok, vagy határozatok, esetleg felhívás parancs, utasítás, közlemény, szabályzat, meghagyás vagy deklaráció, de igen ritkán törvény. Itt következetes elnevezési gyakorlatot nem találunk. Mindez jól mutatja, hogy az új államhatalomnak az is jelentős kihívás volt, hogy az alapvető jogi terminológiákat következetesen használják, illetve, hogy a használat során egységes gyakorlatot alakítsanak ki. Ebben az időszakban alakult ki a föderáció gondolatának alapvető jogi szabályozása, mindazokkal a vitákkal együtt, amelyek a szabályozást megelőzték.

Trivialitás, hogy az un. szocialista föderáció gondolata a nemzetiség kérdés megoldása

kapcsán merült fel. Ez a tény már önmagában is lényeges demokratikus elem, hiszen a nemzetiségi kérdés megoldása a cári Oroszország világában, amely egyszerre képviselt egy feudalisztikus és egy orosz nacionalista világot nyilvánvalóan nem merülhetett fel – hasonlóképpen Európa többi feudalisztikus-nacionalista államainál sem.

Mindezzel együtt az új állam az orosz forradalom napjaiban egységes, unitárius államként szerveződött meg. Ez a kijelentés az ún. kettős hatalom megszerveződése mellett mindenképpen bizonyításra szorul. A kettős hatalom rendszerének azt a sajátos rendszert nevezhetjük, amelyben egyszerre marad meg a régi közigazgatás, és emellett – ettől elkülönülve – a szovjetek rendszere, amelyek egyszerre voltak területi, és hivatásrendi szerveződések.

Az első kérdés, hogy mit is tekintünk unitárius államnak. Az állami főhatalom belső szervezése – nem függetlenül, annak történelmi hagyományaitól, belső helyzetétől – történhet föderatív, vagy unitárius módon. Tekintve, hogy a későbbiekben az új állam föderatív berendezkedésének előkészítéséről szólnak, így csak röviden térünk ki a forradalom utáni, ideiglenes közigazgatási rendszerről. Unitárius államnak azokat az egységes államokat tekintjük, amelyeknek nincsenek belső, önálló állami szuverenitással bíró tagállamai. Az állam csak egy politikai és jogi erőközponttal rendelkezik³. A centralizált unitárius államban a döntések csak központi szinten történnek, míg a decentralizált unitárius államban különbséget tesznek a közügyek között és ennek megfelelően létrejönnek önkormányzatok a helyi ügyek intézésére.

A forradalmi szervezet a szovjetekre épített, amelyek katonai és kvázi területi alapon szerveződtek. Mindemellett megmaradtak a korábbi cári intézmények, amelyeket próbált demokratizálni/elfoglalni az új kormányzat. Tehát klasszikus decentralizált unitárius állam jön létre. Ebben a hatalmi struktúrában a föderális berendezkedés kérdése, illetve az állam ilyen módon való megszervezése nem volt időszerű. Ugyanakkor a nemzetiségi kérdés megoldásának igénye már korán előkerült a Bolsevik Pártban. Ez annál is inkább jelentős fejlemény, tekintve, hogy sem a forradalom bázisa – zömmel orosz nyelvű, városokban tömörülő munkásság, kispolgárság – sem pedig az forradalom kiépülő hatalmi rendszere nem kedvezett a nemzetiségi kérdés kezelésének.

A föderáció elméletei a gyakorlatban

A Munkások és Katonák Küldötteinek I. Kongresszusán választott Központi Végrehajtó Bizottság bolsevik frakciójának 1917. szeptember 13-án elfogadott határozata (rezolúciója)

kiemelt feladatnak tekintette a nemzetiségek önrendelkezési jogának megadását, külön kiemelve Finnország és Ukrajna igényeit. Ez utóbbi azért is lényeges, mert e két állam kiválása elsőként merült fel. Fontos momentum, hogy a nemzetek önrendelkezési jogának e két állam említése kapcsán feltételezi az önrendelkezési jog széles értelmezését, amely magában foglalja az Oroszországból való kiválás lehetőségét is⁴.

Az, hogy ez tudatos politikai álláspont jól jelzi, hogy a „Munkások, Parasztok, Katonák” címmel 1917. november 7-én elfogadott kiáltvány szerint az igazi önrendelkezés jogát biztosítani kell Oroszország minden nemzete számára. Persze adódik a kérdés, hogy mit jelent az „igazi” kifejezés, hiszen érezhető, hogy ez a jelző kulcs a fogalom értékelésében. A november 8-án elfogadott dekrétum a „Békéről” megismétli a fenti mondatokat, de kiegészítve azt: a valódi önrendelkezés a kiválás és az önálló államalakítás jogát jelenti⁵. A nemzetiségi kérdéshez való hozzáállást jól jelzi, hogy olyan békét kívánnak kötni, amely nem él a hadisarc és az annexió vagyis a „*idegen területek elfoglalása, idegen népek beolvasztása*”⁶ eszközével.

A Népbiztosok Tanácsa 1917. november 17-én kiadott dekrétumában -Deklaráció Oroszország népeinek jogairól - összefoglalta mindazt, ameddig a kodifikáció eljutott. A dokumentum kiindulópontja alapján a forradalomban felszabadultak a parasztok a feudális elnyomás alól, hiszen nincsenek földesúri jogok. Felszabadultak a munkások, hiszen a gyárak az ő kezükbe kerültek. Felszabadultak a katonák, hiszen a tábornoki kar leváltható, de Oroszország népei nem szabadultak fel. Szakítani kívánnak mind a nemzetiségek jogfosztásával, mind pedig az egymás ellen uszításával. Ehelyett a népek „*önkéntes és tisztességes*”⁷ együttműködésének politikája következik. Nagyon fontos, hogy a dokumentum elismeri Oroszország népeinek szuverenitását és egyenjogúságát. Már ez is jól mutatja, hogy jelentős az elmozdulás a korábbi feudális/nacionalista állásponthoz képest. A dokumentum tartalmazza a nemzetek önrendelkezési jogát. Itt a korábban megalkotott fogalom az un. valóságos önrendelkezési jogot jelenti, azaz a kiválás és a csatlakozás jogát értették alatta. Fontos pont minden vallási és nemzeti-etnikai előjog megszüntetése, ami nyilvánvalóan következik a népek egyenjogúságából is. Szintén figyelemreméltóan progresszív pontja a dokumentumnak, hogy azoknak a nemzetiségeknek, akiknek létszáma, vagy szétszórtsága miatt önálló államisága nem jöhet szóba szintén biztosítani kívánták a nemzeti kisebbségek és az etnográfiai csoportok fejlődésének biztosítása. Minden progresszivitása ellenére e nyilatkozat csak egy lépés és nem a jogi megoldások vége, hiszen az új állam föderációs berendezkedéséről egy szót sem szól. Természetesen ez nem is kérhető számon, hiszen a dekrétum kiadásának a célja nem ez, hanem hogy „*Oroszország*

népeinek becsületes és tartós szövetsége jöjjön létre"⁸ , mert így tömörülnek forradalmi egységbe.

A forradalmi időszakban a döntéshozók kétségtelenül találtak módot arra, hogy Oroszország nemzeti rendszere működési elméletének kidolgozásában meglehetősen messzire jussanak és hamarosan lehetőség is nyílt, hogy gyakorlatban is próbára tegyék, ugyanis 1917. decemberében több állam lépett ki Oroszországból, amelyek kiválási jogát a Népbiztosok Tanácsa elismerte, azzal, hogy utána föderatív viszonyba lépjen Oroszországgal⁹. Lenin filozófiai munkássága alapján tudhatjuk, hogy vannak olyan helyzetek, amelyben nemhogy a elmélet átmegy gyakorlatba, hanem egyenesen kijavítja azt. Itt is hasonlót láthatunk. Bár a föderáció elméletét teljes részletességgel még nem sikerült kidolgozni, de az egyes köztársaságok kiválásakor a gyakorlat készen állt: a nemzeti önrendelkezési jog alapján megadni az elszakadási lehetőséget, egyúttal a föderáció felajánlásával megteremteni a visszatérés lehetőségét is. *„Szétválni, hogy szabadon egyesülhessünk”*¹⁰.

Nyilvánvalóan ezt követően a föderáció elméletének kidolgozása továbbra is napirenden van, sőt egyre fontosabb, hiszen az új állam az egységéért és az életben maradásáért küzd.

A föderáció elmélete két irányba fejlődik tovább, az egyik szerint Oroszországban élő nemzetiségek köztársaságokat hoznak létre, amelyek nem válnak ki, hanem a föderatív állam részévé válnak, míg a másik hogy Oroszország határain kívül lévő államok kérik felvételüket. Mivel mindkettő irányt nyitva szerették volna hagyni, ezért fogalmazott a Dolgozó és Kizsákmányolt népek jogairól szóló deklaráció úgy, hogy az Oroszországi Szovjet Köztársaság szabad népek szabad szövetsége. Természetesen ha a föderáció elméletének további differenciálására szükség volt, hiszen e megfogalmazások rendkívüli tágak voltak, elméleti megalapozásnak ugyan megfeleltek, de az új állam működési kereteit nem lehetett kezelni a kidolgozottság ilyen szintjén. Éppen ezért nem meglepő, hogy a Munkások és Katonák Küldötteinek III. kongresszusán 1918. január 28-án került elfogadásra az Oroszországi Köztársasági föderatív intézményeiről szóló határozat. Ebben a dokumentumban a föderáció jogi keretei meglehetősen részletesen kidolgozásra kerültek. Az Oroszországi Szocialista Szovjet Köztársaságot Oroszország népeinek, illetve ezek szovjetköztársaságainak önkéntes föderációjaként határozta meg.

A dekrétum leszögezi, hogy a föderáció csak a nemzeti kérdés megoldásának eszközeként jöhet létre, olyan területeken , amelynek lakossága és nemzeti összetétele tekintetében eltér a környező területektől, tehát a már meglévő orosz területek további

decentralizációja elképzelhetetlen. Természetesen a Föderáció egésze rendelkezik az állami szuverenitással, de újdonság az a gondolat, hogy a központi szervek képviselik a Föderáció egészét, de úgy, hogy lehetőleg ne sértsék a föderációba belépett területek jogait¹¹. Látható, hogy ilyen előzmények után szükségessé vált egységes kerettörvényben kodifikálni a kialakított jogintézményeket, egyúttal létre kellett hozni az új, egységes orosz állami berendezkedést is.

Az új alkotmány előkészítése

Még a III. Kongresszus dönt arról, hogy a Kongresszus Központi Végrehajtó Bizottsága részletesen dolgozza ki az új alkotmányban a föderatív intézmények szabályrendszerét. Ezt úgy értelmezték, hogy lényegében az egész alkotmányt a Központi Végrehajtó Bizottságnak kell elkészítenie. Sürgetőbb feladat volt ennél a világháborúból való kiugrás, ezért az alkotmány kidolgozására csak a Breszt-Litovszki békét becikkelyező IV. Kongresszus után került sor. Az alkotmány előkészítésekor rögtön jelentkezett az a probléma, hogy Lenin fel kívánta építeni az új államot, amelyben a föderáció a többnemzetiségű unió szervezeti rendszerét adja és amely centralizáltan működik. Álláspontja szerint egy olyan államot kell létrehozni, amely a mai fogalmakkal jellemezve egyesítő föderáció, amely megfelel az autonómia elvének, azaz a tagállamok meghatározott önállósággal bírnának, a szupremácia elvének is, vagyis a felsőbb állami rendelkezések a tagállamiak felett állnak és a részvétel elvének is, vagyis az új állam intézményeiben a föderalizmusnak meg kell jelennie. Ugyanakkor számos más javaslat nemcsak nemzetiségi föderációról, hanem területiről, vagy hivatásrendiről – inkább korporáció – is szól, ami nyilvánvalóan ellenkezett a Lenin által megfogalmazott kodifikációs célokkal és inkább a kettős hatalom továbbélését jelentette volna, az egységes közigazgatás megteremtése helyett. Végülis Lenin megközelítése győzött az új alkotmány koncepciója kapcsán és ennek jegyében fogadták el később az új állam – az Oroszországi Szocialista Föderatív Szovjet Köztársaság – alkotmányát, amely „nemzeti szovjet köztársaságok” szövetségeként alakul meg¹², amellyel a föderáció elméletének a vitái is – ami a főbb vonalakat illeti – nyugvópontra jutottak. Ugyan a későbbi alkotmányos kodifikációk mind érintettek tagállami jogokat, de kijelenthető, hogy a fent kimunkált föderatív alapelvek mindegyike folyamatosan és transzparensen jelenik meg és hat azóta is.

¹¹ DR. KOVÁCS István: *A Szovjetunió Szövetségi Alkotmányai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981. 25.

2^o Uo., 37.

3^o TRÓCSÁNYI László - SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*, 85. old.

4^o DR.KOVÁCS István: Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány. Közgazdasági és jogi kiadó, Budapest, 1980, 80.

5^o Uo., 57.

6^o Uo., 89.

7^o Uo., 124.

8^o Uo., 124.

9^o Uo., 58.

10^o Uo., 58.

11^o Uo., 184.

12^o MEZEY Barna - SZENTE Zoltán: *Európai Alkotmány- és Parlamentarizmustörténet*, 418.