

PARÁDI JÓZSEF

Reflexió

„Brevis esse laboro, / obscurus fio”
(Horatius)

Fontosnak tartom, hogy minden szakterületen legyenek olyan szilárd pontok, amelyek nem képezik vita tárgyát, mivel tartalmuk, lényegük egyértelmű, így azok használatakor mindenki egyre gondolhat. E szilárd pontok híján minden bizonnyal nem lehetne értelmes kommunikációt folytatni, illetve lassítaná a fejlődést, ha szüntelenül a terminológia tisztázásával kellene foglalkozni.

Mivel téves kijelentéssel találkoztam a *Belügyi Szemle* ez évi 2. számában megjelenő *Csapó Csaba-cikkben*¹, ezért úgy érzem, hogy annak tisztázásától nem célszerű eltekinteni. A hivatkozott mondat így szól „Az intézkedést annál is inkább fontosnak tartották, mert Ferenc József mellett a román és a szerb királyt, a közös kormány tagjait, valamint magyar és osztrák minisztereket is várták a megnyitóra” (127. o.). A mondat tartalmából nyilvánvalóan a „közös kormány” kifejezés a helytelen, mégpedig azért, mert az Osztrák–Magyar Monarchiának nem volt közös kormánya.

Az Osztrák Császárság és a Magyar Királyság viszonyát, valamint az uralkodói hatalom jellegét és az alkotmányos berendezkedést a kiegyezési törvényben szabályozták.² A kiegyezési törvény – sem a magyar, sem pedig az osztrák – nem tesz említést közös kormányról. Az osztrák és a magyar kiegyezési törvény eltérő szövege lehetővé teszi ugyan a dualizmus eltérő árnyalatú értelmezését, lényegi tekintetben azonban nincsen különbség a két törvény között.³ A két árnyalat közötti eltérést tükrözte a dualista államalakulat nevére vonatkozó uralkodói utasítás. E szerint a dualista államalakulat elnevezése: „Österreichisch-Ungarische Monarchie” = Osztrák–Magyar Monarchia, vagy „Österreichisch-Ungarisches Reich” = Osztrák–Magyar Birodalom⁴.

¹ Csapó Csaba: Ferenc József személyi védelme a dualizmus kori Magyarországon. *Belügyi Szemle* 2012/2., 119–127. o.

² 1867. évi XII. tc. a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról.

³ *Reichsgesetzblatt* 1867. Nr. 146.; *Corpus Juris* 1867. évi XII. tc.

⁴ 1868. XI. 14-én a közös külügyminiszterhez címzett uralkodói utasítás a dualista államalakulat elnevezéseire és az uralkodói címekre vonatkozóan.

A két elnevezés kétféle felfogást tükrözött. Az Osztrák–Magyar Birodalom elnevezés a dualizmus azon értelmezését tükrözte, hogy egy egységes birodalomban a tartományok kétféle csoportja alakult ki, amelyek belső ügyeket eltérő módon intézik. Ezzel szemben állt a magyar felfogás, amelynek az volt a lényege, hogy a dualista államalakulat két szuverén ország, az Osztrák Császárság és a Magyar Királyság szövetsége, amely bizonyos ügyeit közösen intézi. A gyakorlatban a magyar felfogás valósult meg.⁵ Márpedig a két állam szövetsége fogalmilag is kizárja a közös kormány létét.

A két kiegyezési törvény azonban rögzíti a közös ügyeket – a magyar törvény terminológiája szerint –, a közös érdekelttségű viszonyokat. Ezek voltak a külügyi, hadügyi és az ezek finanszírozására szolgáló pénzügyi közösségek.⁶

A közös ügyek intézése céljából 1867 végén az uralkodó három közös minisztert nevezett ki: közös külügyminisztert, közös hadügyminisztert és közös pénzügyminisztert. A magyar delegáció első ülésén a képviselők egy része nehezményezte, hogy az uralkodó olyan közös minisztereket is kinevezett, amelyet a kiegyezési törvény nem említ. Végül olyan döntés született, hogy a törvényben rögzített közös ügyek elegendő jogalapot adnak a közös minisztériumok létrehozására. Ezt az értelmezést mindenki elfogadta és a továbbiakban senki sem vitatta a közös minisztériumok létét. A kortársak nyilvánvalóan tartották, hogy a közös ügyek intézéséhez szükség van közös minisztériumokra.⁷

Közös miniszterek tehát voltak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy közös kormány is volt. A közös miniszterek nem tartoztak a két társország országgyűléseinek politikai felelősséggel, „csupán” az uralkodói elvárásokat voltak hivatottak teljesíteni. Tevékenységük nem terjeszkedhetett a közös ügyekre meghatározott terenum határain túlra. Mindkét kiegyezési törvényben foglaltak egyértelműen megtiltották a közös miniszterek számára a két társország kormánya alá tartozó ügyekben az intézkedést: „...a közös ügyek mellett se egyik se másik résznek külön kormánya ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat [...]”⁸ és „...nincs megengedve, hogy a közös ügyek mellett bármelyik birodalomrész külön kormányzati ügyeit vezesse [...]”⁹

5 Galántai József: A Habsburg-monarchia alkonya. Osztrák–magyar dualizmus 1867–1918. Kossuth Kiadó, Budapest, 1985, 120–120. o.

6 Corpus Juris 1867. évi XII. tc.

7 Galántai József: i. m. 118–119. o.

8 Corpus Juris 1867. évi XII. tc. 27. §.

9 Reichsgesetzblatt 1867. Nr. 146. 5. §.

A közös miniszterek titulusaiból is kikoptak a birodalmi kormány létevel asszociáló elnevezések. Az első kinevezett közös miniszterek *Reichskanzler* (birodalmi kancellár) titlust, a közös külügyminiszter és *Reichsminister* (birodalmi miniszter) titlust a közös hadügy- és a közös pénzügyminiszter kapott. Már ekkor felvetették magyar részről a kiegyezés előtti *Reich* titulus helytelenségét. A közös minisztériumok részéről a címeket azzal igyekeztek megvédeni, hogy azok az Osztrák Császárságban a magyar „közös miniszter” elnevezés szinonimái. Legelőször a Reichskanzler cím tűnt el, amikor *gróf Andrássy Gyula* 1871. XI. 14-én átvette a közös külügyminiszteri posztot.¹⁰ Legtovább – 1911-ig – a közös hadügyminiszter viselte a Reichsminister címet.

A közös miniszterek hatásköre tehát nem terjedt ki a két társország ügyeinek intézésére. Ezzel szemben a társországok országgyűlései – a költségvetés biztosításával, illetve alakításával – általános értelemben beleszóltak a közös minisztériumok tevékenységébe.

A véderő – amely a közös haderőből és a haditengerészetből, valamint a *Landwehr*-ből és honvédségből, továbbá a *Landstrumból* és népfelkelésből állt – egésze felett az uralkodó kompetenciája volt ugyan a vezérlésre, a vezénylésre és a belső szervezetre kiterjedő jogkör, a honvédség és a népfelkelés esetében azonban ez csupán a honvédelmi miniszter ellenjegyzésével érvényesülhetett. Az igazsághoz azonban az is hozzátartozik, hogy magasabb egységparancsnokságok csak a közös haderőben voltak, és a közös haderő működött összefegyvernemi jelleggel. Az arányok is a közös haderőnek kedveztek, amely negyvenegy hadosztályból, míg a honvédség tíz, a *Landwehr* pedig nyolc hadosztályból állt.¹¹ Ezt a közös haderőt azonban a dualizmus időszakában nem használták fel a központi akarat kikényszerítésének eszközeként. Ezzel szemben azonban a magyar kormány a véderő csapatait igénybe vehette a rend helyreállítására érdekében, ami lényegében a honvédcsoportok tekintetében valósult meg.¹² A haderő vezetése tehát nem volt képes ráerőltetni az akaratát a két társország kormányaira. Erre jó példa a kivételes hatalom szabályozásának témája. Az Osztrák Császárságban – német minta szerint – a kivételes hatalom gyakorlását fegyveres konfliktus esetén a haderőre bízták. Ezzel szemben a Magyar Királyságban – a brit minta szerint – a kivéte-

¹⁰ Bölönyi József: Magyarországi kormányai 1848–1975. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978, 210. o.

¹¹ Berkó István: A magyarság a régi hadseregben. Hadtörténeti Levéltár Kiadása, Budapest, 1927

¹² Ravasz István: A Magyar Királyi Honvédség karhatalmi jogosultságai. Rendvédelem-történeti Füzetek, 1995/6., 81–88. o. A tanulmány az 1994 októberében, Budapesten, a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak *A két világháború közötti Magyar Királyság rendvédelme* című VI. konferenciáján elhangzott előadás javított, bővített és átdolgozott változata.

les hatalom gyakorlását a polgári kormány hatáskörébe helyezték. A világháborúban a magyar kormány érvényt is tudott szerezni a kivételes hatalom szabályozásáról szóló magyar törvénynek a haderő egységesítő törekvéseivel szemben.¹³

Ezen túlmenően pedig – elsősorban a közös külügyminisztérium tekintetében – maga a kiegyezési törvény is nyújtott beleszólási lehetőséget az ügyek vitelébe. A közös külügyminiszter „*mindkét fél minisztériumával egyetértésben és azok bejegyzése mellett*” végezhet teendőit.¹⁴ A két társország érdekeit képviselő két kormány részt tudott venni a külpolitika alakításában. Ezt a pozíciót megerősítette, hogy a nemzetközi szerződéseket a két országgyűlés ratifikálhatta. A magyar kiegyezési törvényben „*A nemzetközi szerződéseket mindenik minisztérium saját törvényhozásával közli*” szövegrész¹⁵, míg az osztrák kiegyezési törvényben a törvényhozás jóváhagyása is szerepelt. A külügyi politikával kapcsolatosan egyértelműen rögzítették, hogy a Habsburg-monarchiában két országgyűlés és két kormány van, szócincs egy harmadik birodalmi kormányról.¹⁶

A két kiegyezési törvény a közös minisztertanácsot nem tartalmazza ugyan, a gyakorlatban azonban működött a közös minisztertanács. A közös minisztertanács a közös ügyek legfelsőbb tárgyalási fóruma volt, amelyen – a közös ministerek mellett – a két társország miniszterelnökei és a témától függően a szakminiszterei is részt vettek. Ha a közös minisztertanácson az uralkodó elnökölt, akkor azt koronatanácsnak nevezték.¹⁷

Álláspontom szerint azonban a közös minisztertanács nem azonos a közös kormánnyal. A közös kormány feltételezett léte ellentétbe került volna a dualizmus magyar felfogásával, ebből fakadóan pedig aligha képzelhető el, hogy a két társország közül az egyik ország ellenében létre lehetett volna hozni és működőképes lett volna az összbirodalmi kormány. Az úgynevezett közös érdekeltviszonyok rendszerét ugyanis a magyar fél a *Pragmatica Sanctioból* származtatta. A Pragmatica Sanctio pedig amellett, hogy kinyilvánított

13 Mezey Barna: A kivételes hatalom. Rendvédelem-történeti Füzetek, 1994/5., 4–6. o. A tanulmány az 1993. szeptember 21-én, Budapesten, a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak a *Háború, forradalom, Trianon* című V. konferenciáján elhangzott előadás javított, bővített és átdolgozott változata.

14 Corpus Juris 1867. évi XII. tc. 8. §.

15 Uo.

16 Galántai József: i. m. 96–97. o.

17 Komjáthy Miklós: Az Osztrák–Magyar Monarchia közös minisztertanácsa. Levéltári Szemle, 1965/3–4.; 1966/1.

ta az örökös tartományok és a Magyar Királyság egy uralkodó alá tartozását, egyben megállapította a közös és együttes védelem kötelezettségét is. A magyar fél az együttes és közös védelem kötelezettségéből vezette le a külügy és a hadügy közösségét mint az együttes és közös védelem eszközeit. Ebből fakadt a két közös ügy finansziális fedezetét kezelő közös pénzügy szükségessége. Mivel a Pragmatica Sanctio osztrák és magyar értelmezése nem volt teljesen azonos, ezért a magyar fél a magyar kiegészítési törvénybe beemelte a Pragmatica Sanctióból azt a részt, amely „*Határozottan kikötötte, a Pragmatica Sanctio feltételét is, hogy Magyarország alkotmányos közjogi és belkormányzati önállósága sértetlenül fenntartassék*”¹⁸.

Úgy gondolom, hogy a közös ügyekkel kapcsolatba kerülő többi ügycsoportot csupán érintőlegesen célszerű taglalni, mivel azok a közös kormány téves felfogása kapcsán szóba sem kerülhetnek.

Az uralkodói udvartartást az osztrák kiegészítési törvény meg sem említi, a magyar kiegészítési törvény pedig a közös ügyekből való kizárás tartalmával tárgyalja. Egyértelmű, hogy az Osztrák–Magyar Monarchiának nem volt legfelsőbb közös közjogi méltósága. Az Osztrák Császárságnak és a Magyar Királyságnak külön-külön volt államfője az osztrák császári, illetve a magyar királyi méltóság betöltése által. Ezt a két közjogi tisztséget azonban egy természetes személy töltötte be, *Ferenc József*. Ő azonban nem volt, nem lehetett az Osztrák–Magyar Monarchia államfője, mivel ilyen tisztség nem létezett.¹⁹

Az államfői tisztségeknek külön-külön voltak testőrségei. Az osztrák császár testőrségei voltak: Császári Királyi Első Alabárdos Testőrség, Császári Királyi Darabont Testőrség, Császári Királyi Testőr Lovasszázad. A magyar király testőrségei voltak: Magyar Királyi Nemesi Testőrség és a Magyar Királyi Darabont Testőrség. A testőrségek nem tartoztak sem a két társország kormányainak az alárendeltségébe, sem a haderő kötelékébe. Mindkét államfői tisztséghez tartoztak tehát testőrségek, amelyek a főudvarmester fennhatósága alá tartoztak, működésüket pedig nem a közös költségvetés részeként, hanem a két társország által a saját államfői tisztségükhöz kapcsolt uralkodói költségvetésből fedezték.²⁰

¹⁸ Galántai József: i. m. 94–95. o.

¹⁹ Uo.

²⁰ Parádi József: A dualizmus kori magyar rendvédelem. Rendvédelem-történeti Füzetek, 2010/21., 66–84. o. A tanulmány a 2007. október 5-én, Budapesten, a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak *A rendvédelem fejlődése a XIX–XX. században* című XI. konferenciáján elhangzott előadás javított, bővített és átdolgozott változata.

A Pragmatica Sanctióból származtatott közös ügyeket a kortársak „pragmatikus ügyeknek” is nevezték. Emellett megtalálhatók voltak az úgynevezett „dualisztikus ügyek” is. Idesorolható a hitelügy és a vám- és kereskedelmi szövetség. A vám- és kereskedelmi szövetséget többé-kevésbé tízévente szerződéses formájában megújították. Ezeknek az ügyeknek azonban nem volt közös hatóságuk. Ezeket az ügyeket – a két társország által közösen meghatározott keretek között ugyan, de – mindkét társország a saját apparátusaival intézte.²¹

A diplomácia és a gazdaság terrénumát is érinti, hogy mindkét társország önállóan is kötött szerződéseket olyan külállamokkal, amelyekben a másik társország nem volt érdekelt.²²

A hitelüggyel kapcsolatosan a kiegyezési törvény úgy foglalt állást, hogy *„...mind Magyarország, mind Ő Felségének többi országai, a fennforgó körülmények közt a saját érdekükben, célszerűnek látandják valamely új kölcsönt együtt, s közösen venni föl [...] de annak elsődleges elhatározása, hogy valamely kölcsön közösen vétessék föl, Magyarországra nézve minden egyes esetenél a magyar országgyűlést illeti [...]”*²³ Hasonlóképpen foglalt állást a osztrák kiegyezési törvény is: *„...a döntés arról a kérdésről, vajjon felveendő-e egy közös kölcsön, a két birodalomrész törvényhozóira tartozik [...]”*²⁴

A vasút, a hajózás, a postaügyek és a közvetett adózás is abba az ügycsoportba tartozott, amelyben a két társország érdeke volt ugyan az egységesített rendszer szerinti működés, de az egyeztetések sikertelensége esetén a társországok önállóan is szabályozhatták a témakört. Ezt az ügycsoportot – később keletkezett elnevezéssel – „nem közös, de egyetértőleg intézendő ügyek”-nek nevezték.²⁵

A nem közös, de egyetértőleg intézendő ügyek csoportjára sem terjedt ki a közös miniszterek kompetenciája.

Összességében tehát bizton állítható, hogy az Osztrák–Magyar Monarchiának nem volt, nem lehetett birodalmi vagy közös kormánya. A közös ügyek vitelére hivatott szervezetek vezetői nem alkottak közös kormányt, ilyen jo-

21 Galántai József: i. m. 94–95. o.

22 Corpus Juris 1907. évi II. tc. a dunai halászat védelme és kihasználása tárgyában Romániával 1903. évi január 31-én kötött egyezmény beczikkelyezéséről.

23 Corpus Juris 1867. évi XII. tc. 56. §.

24 Reichsgesetzblatt 1867. Nr. 146. 3. §.

25 Corpus Juris 1868. évi XXX. tc. a Magyarország, s Horvát-, Szlavon és Dalmátországok közt fennforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény beczikkelyezéséről, 4. §.

gosultságaik nem voltak és ilyen jellegű működést nem is folytattak. A két társország kormányai felett álló birodalmi kormány tehát nem létezett, a két társország kormányai és országgyűlései azonban befolyást és ellenőrzést gyakoroltak a közös minisztériumok felett még akkor is, ha a közös miniszterek kinevezésének és irányításának, valamint a felmentésének a joga Ferenc Józsefet illette meg. Az Osztrák–Magyar Monarchiában nem állhatott elő az a helyzet, mint a XXI. században az Európai Unióban, hogy a szövetség közös ügyeinek intézői a társországokra kívánják erőltetni az elképzeléseiket. Az Osztrák–Magyar Monarchiában a közös ügyek intézményei tevékenységüket akkor tudták végezni, ha céljaikat illetően az uralkodó, valamint a két társország közös nevezőre jutott. E három hatalmi tényező közül egyik fél sem volt képes ráerőltetni akaratát a másik félre.