

PÖLÖSKEI FERENC

A magyar miniszterelnökök jogállása a kiegyezés idején

A kiegyezéstől az 1919. évi Magyarországi Tanácsköztársaságig terjedő több mint fél évszázad többé-kevésbé polgári kornak tekinthető. Hiszen alapvonásai, ha – a klasszikus polgári jogállamokkal vetjük egybe – jogi konstrukcióját tekintve gyakran csorbultak is, lényegében meghatározták vizsgált korszakunk jellegét. A hatalmi ágak ugyanis különváltak egymástól, a politikai szabadságjogok, az állampolgári jogegyenlőség elvei pedig legalábbis papíron érvényesülhettek. A jogszabályok azonban a maguk teljességében az adott torz hatalmi, társadalmi struktúrában gyakran nem váltak valóra. Mert az uralkodó széles, abszolutisztikus jogokkal rendelkezett, szűk maradt a választójog, s ezáltal sérült a népképviselői országgyűlés, a feudális eredetű és jellegű nagybirtokrendszer fennmaradása pedig akadályozta a modern munkaformák kialakulását és megerősödését. Ebben a sajátos állami-jogi struktúrában, az Osztrák–Magyar Monarchia keretei között helyezkedtek el a végrehajtó hatalom vezetői, a magyar miniszterelnökök. Működésük, mozgásuk kereteit azonban ők maguk is formálták, legjobbjaiuk nevéhez nagy történelmi alkotások fűződnek. Egy részük azonban szürke hivatalnokként töltötte be ezt a kivételes súlyú kormányzati szerepkört.

Mindebből következik, hogy eleve nem hagyhatjuk figyelmen kívül a miniszterelnökök és a pártok viszonyát, politikai taktikázását vagy éppen ennek hiányát, a közvetlen felügyeletük alá rendelt intézmények tevékenységét s nem utolsósorban közvetlen munkatársaik, jelentősebb minisztereiük portréinak ismeretét sem. Mégha ezúttal ezekre a kérdésekre nem is térhetünk ki.¹

Az abszolutizmus korában az 1860-as évek közepére értek meg a kiegyezés feltételei az udvarban és az 1861. évi országgyűlés bázisát adó Deák-párti középnemesség soraiban. A erre irányuló tárgyalások megkezdését az uralkodó és szűkebb környezete kezdeményezte.² Ennek jegyében 1865-ben is az 1848. évi választási törvény alapján írták ki az országgyűlési választásokat, amelyeken a Deák-párt győzött a Tisza Kálmán vezette balközép, Apponyi konzervatív pártja valamint Böszörményi László szélsőbal pártja előtt. Az országgyűlés a „kiegyezés” előkészítésére kiküldte a 67 tagból álló ún. 67-es bizottságot, elnökül Andrássy Gyulát választották. A tárgyalásokat és a 67-es bizottság munkáját a porosz–osztrák háború, majd Ausztria 1866. évi königgrätzi veresége sem akadályozta. Kirajzolódtak az egyezés körvonalai, a közös ügyek – külügy, hadügy, pénzügy –, valamint a közös érdekű ügyek – benne a vámközösség, bank, kvóta – területei, de ezzel együtt Magyarország belső kormányzatának mikéntje is. A kiegyezés gyors megkötését Andrássy és az uralkodó sürgette, míg Deák óvatosságra intett, és az alapos megfontolást javasolta. Ennek jegyében a közös ügyekben a lazább megfogalmazásra, az adott lehetőségek jobb kihasználására törekedett a kiegyezés szövegének véglegesítésénél. Szűkebb körben erről beszélt 1866 elején. Szavait feljegyezték. Eszerint, hangoztatta, hogy a kiegyezés az adott viszonyok tereméke, de a történelem sodrában keletkező új jelenségekkel szemben már nem alkothat védfalat. „Lehetséges, sőt valószínű – mondotta többek között Deák –, hogy az a nemzedék, amely a most élő után fog a politikára és a törvényhozásra döntő befolyást gyakorolni, e részben más szempontokból fog kiindulni: de ő a fennforgó körülmények közt csak annak a politikának lehet védője, amely az eddigi törvényeken alapszik s ezek fogalmaival megegyezik.”³

A kiegyezés idején hosszú viták közepette született meg a közös ügyek, illetve a két ország képviselőinek jelenlétével a közös minisztertanács s a dualizmus sajátos intézménye, a delegációk rendszere.⁴ Még a kormánypárti politikusok egy része is, bár elismerte a közös ügyek vezetéséért felelős miniszterek létét, ellenezte azt, hogy a közös miniszterek birodalmi kormányt alkossanak. Bécsben ugyanakkor a birodalmi centralizáció bizonyos fenntartásához ragaszkodó csoportok valamiféle közös összbirodalmi parlament létrehozását is követelték. Ettől viszont valamennyi magyar politikai párt, irányzat elzárkózott. Ilyen körülmények közepette mindenféle jogi szabályozás hiányában jött létre a közös minisztertanács intézménye. Végül is formailag az osztrák császári minisztertanácsból alakult ki. Jegyzőkönyvei is a korábbi császári minisztertanács folytatását tükrözik. Beust birodalmi kancellársága mellett egyben külügyminiszterként elnökölt a közös minisztertanácsban is. S a két tisztség csak később vált külön.⁵ A leggyakrabban szereplő témák az összbirodalmat érintő ügyek, a két ország kapcsolatrendszere, a közös ügyek helyzete és irányítása. Ez a körülmény azonban – a két ország politikai elitjének ellentétei miatt – hozzájárult a külügyminiszter elszigetelődéséhez, mozgásterének szűküléséhez. Ugyanakkor a kiszemelt magyar miniszterek az 1867. február 14-iki minisztertanácscon elérték, hogy a vám- és kereskedelemügy nem sorolható a Pragmatica sanctióból eredő közös ügyek közé. Három nappal később, február 17-én került sor Andrássy miniszterelnöki kinevezésére. A későbbi 1867. évi 12. tc-et a magyar képviselőház március 30-án, a főrendiház április 2-án megszavazta. Uralkodói szentesítésére június 12-én került sor. Alkotmányjogi bevezetője indokolja a közös ügyek szükségességét. Az 1867. december 21-iki osztrák törvényből ez hiányzik, különben is több ponton különbözik a magyar kiegyezési törvénytől.

A két ország kiegyezési törvényei nem határozták meg a közös minisztertanács feladat- és ügykörét, helyét a dualista rendszer intézményei között. Inkább a működését korlátozó rendelkezéseket fogalmazták meg szabatosabban. Eszerint nem avatkozhatnak be a magyar korona vagy őfelsége többi kormányzata alá tartozó országok, tartományok ügyeibe. Tagjai egyik országban sem lehetnek miniszterek. Feladatköre csak a közös ügyek körére terjedt ki. Felelőssége is elszakadt, Deákék szerint felelős minisztériuma csak a két országnak, Ausztriának és Magyarországnak létezik. Ezzel azonban szinte szabad kezét adtak a mégis csak létező és működő közös minisztériumnak. Közös törvényhozó hatalom azonban nem épült ki a delegációkból sem.

A kiegyezési megállapodások szerint Ferenc Józsefet 1867. június 8-án látványos külsőségek, különös ceremóniák közepette magyar királlyá koronázták. A dualista rendszeren belüli Magyarország a belkormányzat terén szélesebb lehetőségekkel rendelkezett, mint a közös ügyek esetében. 1867. után is érvényben maradtak a feudalizmus felszámolását, a politikai, emberi és egyéni szabadságjogokat biztosító 1848. évi szentesített törvények. Kiepült az igazságszolgáltatás modern polgári rendszere is, hiszen a bírói szervezetet az 1869. évi 4. tc. egyértelműen különválasztotta a végrehajtó hatalomtól, biztosította önállóságát.

A kiegyezés azonban feltűnően kibővítette az uralkodói akarat érvényesítésének lehetőségét. Az 1867. évi 8. tc. például a miniszterek kinevezését az uralkodó hatáskörébe utalta, szemben az 1848. évi 3. tc. 12. paragrafusával, amely szerint a miniszterelnök által kiválasztott minisztereket az uralkodó megerősíti tisztségükben. Az 1867. évi 11. tc. felfüggesztette a nemzetorségről szóló 1848. évi 22. tc.-et. Az 1867. évi 7. tc. pedig elhalasztotta a nádorválasztást, holott a 48-as törvényhozás rendkívül nagy szerepet adott a nádornak az ország kormányzásában, az uralkodó távollétében elláthatta a végrehajtó hatalom irányításának tisztségét. Ezzel párhuzamosan feltűnően megnőtt a királyi jogkör, amit a közös ügyekről szóló 1867. évi 12. tc., az úgynevezett kiegyezési törvény is tükrözött, ugyanakkor egyéb módon, például megegyezéssel, királyi leiratokkal is bővítették azt. Az uralkodói felségjogok széles körű, kiterjedt rendszere szinte egyedülállónak tekinthető a korabeli polgári államok sorában. Korlátozta az osztrák és a magyar törvényhozó hatal-

mat, hiszen az uralkodó elnapolhatta, feloszlathatta az országgyűlést, tetszése szerint nevezhette ki a minisztereket, a miniszterelnököket, megszerezte a törvények előszentesítésének jogát, legfőbb hadúrként pedig a hadsereg vezérlete és vezénylete, valamint a hadüzenet is kizárólagos jogkörébe tartozott. Ő gyakorolhatta a főkegyúri jogokat, s a nemességadományozással is élhetett. A közös ügyekben az uralkodó kizárólagos hatalommal rendelkezett, de a közös érdekű ügyek megfogalmazásából is – vám- és kereskedelmi szövetség, bankügy, kvóta – kitűnik: az államfő uralkodó hatásköre közvetve vagy direkt módon ezekre is kiterjedt. A legvilágosabban szembetűnik ez a kvóta esetében. Az idevonatkozó törvényhely szerint ugyanis a két parlament kiküldi kvótabizottságait a közös kiadások megállapítására, azután kerül a két ország parlamentje elé, s ha köztük a megegyezés nem jön létre, az uralkodóé a döntés joga.⁶ A vám- és kereskedelmi szövetség pedig elszakadt a kiegyezésben rögzített 10 éves időhatártól. A külállamokkal kötött kereskedelmi szerződések ugyanis eleve nem követhették ezeket a ciklushatárokat. Hiszen a két szerződéskötő fél, jelen esetben a Monarchia, illetve más államok piaci érdekei ugyanis ettől eltérő időtartamú szerződéseket igényeltek. Ezért hosszabb vagy éppen rövidebb idejű megállapodások születtek köztük. Ez a körülmény pedig eleve determinálta, illuzórikussá tette a 10 éves vámuniót, illetve az osztrák, majd a közös bank ilyen értelmű szabadalmát is. Mindez a századfordulón vált nyilvánvalóvá, amikor a kereskedelmi szerződések zömmel 1903-ban vagy később jártak le. Ausztriában is ekkor került sor a legtöbb kormányváltásra, hiszen a miniszterelnökök felmentése, illetve kinevezése mindkét országban az uralkodó elhatározásától függött. Mindezen túlmenően a magyar minisztertanács is több alkalommal jelentősen bővítette az uralkodó hatalmát. Az 1867. március 17-i, Ferenc József elnökletével üléselő minisztertanács felsorolta a 24 pontból álló, az uralkodó elhatározásába kerülő ügyeket. Ebben találjuk a törvényjavaslatok és országgyűlési előterjesztések eseteiben az előszentesítés jogát. De ugyanez a minisztertanács a hatáskörébe utalta a nagyobb összeget kitevő adásvételi, bérleti szerződések jóváhagyását, ami a liberális gazdasági alapelvekbe ütközött.⁷

Dönthetett az első öt fizetési osztályba tartozók kinevezése, a magasabb kitüntetések, kegydíjak, nyugdíjak adományozása felett is. Az 1916 végéig uralkodó Ferenc József feltűnően sok energiát fordított a főleg hozzá közel álló kormánypártiakkal a személyes találkozásokra, ezzel is segítette elképzeléseinek valóra váltását. Különösen sűrű audienciákra került sor a politikai válságok, főként a szűkebb értelemben felfogott századforduló éveiben. Ezeknek a találkozásoknak, személyes beszélgetéseknek is szerepe volt a felgyülemelő feszültségek oldásában, mégpedig az udvar elképzelései szerint. A tőle egyben-másban eltérő felfogást vallók jól tudták: az uralkodó széles jogkörével élve érvényesítheti akaratát. Ferenc József ugyanakkor igyekezett elkerülni ezek alkalmazását, mert tudta: ütköznek ezek az alkotmányosság elveivel.

Mindenesetre az Osztrák–Magyar Monarchia alkotmányjogi alapzata nem volt szilárd, a reá emelt épület eleve törékenynek bizonyult. Ráadásul a magyar jogfejlődés megkésettisége együtt járt több intézményének lassúbb kialakításával, szabályozásának elhúzódnásával.

A választási ciklusok a polgári korban, 1848-tól kezdve 1886-ig háromévesek, ezután ötévesek lettek egészen 1945-ig, amikor a demokratikus választási törvény bevezette a négyéves ciklusokat.⁸ A korábbi hároméveseket – kivéve természetesen az abszolutizmus korszakát – betartották, az ötéveseket azonban – kivéve a két világháborút – jobbára a kormányok kívánságára meg rövidítették, előre hozták a választásokat.

Az országos képviselő-választások a kialakult pártstruktúra szerint zajlottak. Meghatározó tengelyét kétségtelenül a közjogi kérdések határozták meg. Az erős kormánypártok számára azonban nemigen jelentett ellensúlyt a 67-es kiegyezési rendszer lazítását megfogalmazó, ám kevésbé képviselő közjogi ellenzék. A közbülső polgári pártok ugyanakkor nem erősödtek meg, a kiválá-

sok és a fúziók útját járták, ezért a kormányzati rendszerben inkább stabilizáló szerepet tölthettek be. Nem válhattak alkalmassá az önálló kormányzásra.

A szóban forgó több mint fél évszázadban más-más okok miatt, de az átlagos rutinpolitikusok, miniszterelnökök közül kiemelkedett Andrássy Gyula gróf, Tisza Kálmán, Wekerle Sándor, Széll Kálmán, Tisza István gróf. Életkoruk szerint első kinevezésük idején 42-45 évesek. Az idősebbek kinevezésére inkább taktikai okokból került sor (Szapáry Gyula gróf, Fejérváry Géza báró, Khuen-Héderváry Károly gróf). Látványos leváltásokról nem tudunk, felmentésüket a miniszterelnökök mindig maguk kérték, lemondásukat ők jelentették be, s ezt fogadta el a király. Gyakran taktikai okokból mondtak le, hogy megerősítsék pozíciójukat, vagy kifürkésszék az uralkodó velük kapcsolatos véleményét. Az uralkodó ezekben az esetekben is elfogadta a lemondást, de megbízhatta őket az ügyek további vitelével, majd esetleg újra kinevezte a lemondott miniszterelnököt. A Ferenc József által kinevezett miniszterelnökök zöme előzőleg már hosszabb-rövidebb ideig magas rangú állami főtisztviselő volt, sok esetben valamely tárca élén is állt.

A magyar miniszterelnökök – miután a nádor hiányzott az államéletből – a legfontosabb összekötők Magyarország és az udvar között. Részt vettek a közös minisztertanács ülésein, ám jogukat a közös ügyek kezelésében jogszabályok nem rögzítették. Ezért inkább a miniszterelnökök egyéni ambíciója, érdeklődési köre, szakértelme és természetesen az uralkodói akarat döntötte el azt, hogy közülük ki s milyen mértékben vett, vehetett részt a közös ügyek, főképpen persze a külügyek irányításában. A külpolitikának az Osztrák–Magyar Monarchia első és utolsó évtizedében volt kiemelkedő jelentősége. A közös pénzügy körébe utalt kérdések a két kormány egyezkedésének, vitáinak a középpontjában álltak. Ezért sem véletlen, hogy a magyar miniszterelnökök döntő többsége kitűnő pénzügyi szakembernek számított.

A magyar polgári minisztertanácsok jegyzőkönyvei eseteiben az 1848-as, illetve az 1867 utáni jogszokási formák honosodtak meg, és végső soron a mindenkori miniszterelnökök döntöttek el a Miniszteri Értekezletek egyes üléseinek összetételét, idejét és írásos rögzítésük jellegét. Az 1848. évi, a „Független magyar felelős minisztérium alakításáról” szóló 3. törvénycikk csupán azokat a tárgyakat írta elő, amelyek a minisztérium hatáskörébe tartoztak, beleértve az uralkodó számára fenntartott döntési ügyeket is. Ez a törvény felsorolta a minisztérium osztályait, amelyek voltaképpen az egyes tárcákat, minisztériumokat jelentették. Számuk akkor nyolc volt – Őfelsége személye körüli – belügy-, pénzügy-, közmunka, közlekedési és hajózási, földművelés, ipar és kereskedelem-, vallás és közoktatás-, igazságszolgáltatás-, honvédelem. A szóban forgó törvény 16. paragrafusában szerint: „A kebelébeni ügykezelés módját a minisztérium maga határozhatja meg.” Megtalálhatjuk a törvényben a miniszterek felelősségre vonásának lehetőségeit, eseteit is. A miniszterelnökök egyébként egyes más tárcák vezetését is vállalhatták, amelyeknek a száma később növekedett. 1868-ban életre hívták a horvát minisztériumot, majd 1889-ben megalakult az önálló földművelésügyi minisztérium. A minisztériumok száma így a századfordulóra tízre bővült. A végkifejletnél pedig három tárca nélküli miniszter kinevezésére került sor.

Magyarországon a polgári korban létező retrográd választási rendszer, benne a jogfosztottság és a képviselő-választások során meghonosodott kormányzati visszaélések s nem utolsósorban a társadalom jelentős részének politikai-kulturális elmaradottsága miatt a tényleges társadalmi viták elzárása, illetve a közjogi kérdések politikai dominanciája miatt nem alakulhatott ki parlamenti váltógazdálkodás. Ennek megfelelően koalíciós kormányok is csak ritkán, átmenetileg, rövid ideig maradhattak a helyükön. A kormányok így általában jelentős parlamenti többségre támaszkodva könnyedén, szinte családias módon, teljes egyetértésben végezheték rutinfeladataikat.

Az egyes kormányok léte, élete mégsem csupán gondtalan diadalmenetet jelentett. Különösen az 1890-es évektől kezdve, a dualista rendszer válságjelenségeinek felszínre törése után, amikor a nagy hatalmú miniszterelnökök váltogatták egymást.

A minisztertanácsokat a miniszterelnök vezette, és azokon csak a miniszterek, valamint a jegyzőkönyv hitelesítéséért felelős miniszterelnökségi államtitkár vett részt. Az egyes miniszterek esetleges távollétében legfeljebb államtitkáraik jelenhettek meg, de csak a tárcájukat érintő ügyek előterjesztésénél és döntésén. Mert a századfordulón a jegyzőkönyvek csak az előterjesztések lényegét és a minisztertanács döntését tartalmazták. A vitákat nem rögzítették. Nem találunk utalásokat a közvetlen, kötetlen beszélgetésre, miként a napirenden kívül eső kérdések feletti vitára sem. A jegyzőkönyveket később az uralkodó is ellátta kézjegyével, s ez voltaképpen királyi szentesítést jelentett. Előfordult ugyanis, hogy Ferenc József a jegyzőkönyv valamelyik pontját, a minisztertanács valamely határozatát nem vette tudomásul, s ezáltal automatikusan érvényét veszítette. Ám időközönként Bécsben vagy Budapesten az uralkodó elnökölt a magyar minisztertanácsokon. Ilyen esetekben a jegyzőkönyvek német nyelven készültek.

1897-ben került sor az uralkodó elhatározására kerülő ügyek újabb, részletesebb megállapítására: „Az Őfelsége legfelsőbb elhatározása alá terjesztendő ügyek” címen. Voltaképpen azonban ez a március 10-én elfogadott szöveg a három évtizeddel korábbi nyomvonalát követte. Idevonta többek között a székely- és társaskáptalanbeli kanonokok kinevezését, nevesítette a tudományegyetemi, műegyetemi, továbbá a főiskolai tanárokat, valamint a gimnáziumok és reáltanodák igazgatóit, továbbá az egyetemi magántanárokat. A király kívánságára uralkodói jogkörbe kerültek a doktori felavatások, a „sub auspiciis Regis” adományozása. Az új szabályzat részletezte a különböző nyugellátások, kegydíjak engedélyezését, ösztöndíjak és egyéb alapítványi helyek létesítését, közgazdasági, ipari vagy közlekedési vállalatok segélyezését, kinevezések, méltóságok, rendjelek és címek adományozása után járó díjak elengedését.⁹ Néhány hónappal később azonban, az 1897. július 14-iki Miniszteri Értekezlet „A minisztertanács elhatározása elé terjesztendő ügyek” címen első ízben írta körül a nagyrészt már érvényesülő jogszabási gyakorlatot. Közülük kiemelünk néhányat. A minisztertanács elé kerülnek: a bírói és közigazgatási hatóságok között felmerült illetékességi összeütközések, az állami számvevőszék elnöke és egyes miniszterek közötti nézeteltérések, jutalmak engedélyezése. Jogkörébe tartozott az állami költségvetéstől eltérő kiadások jóváhagyása vagy előzetes korrekciója, egyes hivatalok megszervezése vagy megszüntetése, az állami tisztviselők magasabb fizetési osztályba helyezése, hitbizományok alakítása vagy változtatása, a postai szállítási jogának megvonása. Ez a szabályozás 1929-ig maradt érvényben. Nem érintette a minisztertanács alakítását, formáit. A két világháború között is szűk összetételű maradt a minisztertanács, jegyzőkönyvei azonban főleg Bethlen István miniszterelnöksége után részletesebbek, mint az 1918 előtti évtizedekben voltak. Jegyezték, igaz csak szűkszavúan az esetleges vitákat, véleményeltéréseket is. Jobbára a miniszterelnökök vezetésével zajlottak az ülések, és rendszeresebben, mint korábban. A minisztereket államtitkáraik is helyettesíthették, tehát nemcsak saját tárcáik ügyeinél voltak jelen.

Összegezve: A magyar miniszterelnök jogállása a dualista rendszerben sajátosnak tekinthető. Mert az Osztrák–Magyar Monarchiában Magyarország végrehajtó hatalmának, kormánya vezetőjének számított, sőt részt vehetett a közös minisztertanácsai értekezleteken, s ezáltal az összmonarchiai döntésekben is szerepet vállalhatott, tevékenységének határait mégis számos körülmény, jogszabály és jogszokás korlátozta. Az uralkodó széles felségjogai ugyanis, amelyek nemcsak a közös vagy a közös érdekű ügyeket érintették, hanem a magyar miniszterelnök belső kormányzati lehetőségeit is korlátozták, eleve nehezítették teljes körű miniszterelnöki működését. Ebből a bűvös körből pedig, ha akart volna sem törhetett ki a dualizmus korának egyetlen miniszterelnöke sem. Igaz, senki sem akart. Hiszen már kinevezésük feltétele az Osztrák–Magyar Monarchia adott rendszerének és benne a széles uralkodói felségjogok fenntartások nélküli elfogadása volt.

Jegyzetek

1. Pölöskei Ferenc: A magyar parlamentarizmus a századfordulón. Budapest, 2001. 245.
2. Pesti Napló, 1865. április 16. Diószegi István: A Ferenc József-i kor. Budapest, 1999. 29–38.
3. Deák Ferenc beszédei. Budapest, 1903. IV. k. 371.
4. Somogyi Éva: Kormányzati rendszer a dualista Habsburg-monarchiában. Budapest, 1996. 15–25.
5. Macartney, C. A.: The Habsburg Empire. 1790–1918. London, 1971. 551–575., továbbá Redlich, J.: Das österreichische Staats- und Reichsproblem. Leipzig, 1926. II. 360–385.
6. 1867:12 tc. 18–22 §-ai. Redlich, J.: i. m. 590.
7. 1867/64. ME szabályzat. Iványi Emma: Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek az első világháború korából. 1914–1918. Budapest, 1960. 20–22.
8. 1886:1. tc.
9. Magyar Minisztertanácsi jkv. 1897. március 10.