SZABÓ ISTVÁN

GONDOLATOK AZ OSZTRÁK–MAGYAR KÖZJOGI VISZONYRÓL 1848/1867

BEVEZETÉS

Az osztrák–magyar viszony rendezésénél 1848-ban és 1867-ben ugyanazok a közjogi kérdések merültek fel. V. Ferdinánd 1848-ban az áprilisi törvények szentesítését követően mindössze két héttel a birodalom többi részére vonatkozóan külön alkotmányt bocsátott ki.[1] Ezzel elismerte a birodalom duális szerveződését, Magyarország és a birodalom többi részének alkotmányos berendezkedése elvált egymástól. A kérdés mindkét esetben a birodalom eme két részének egymáshoz fűződő viszonya volt. Az 1849 és 1861 között kiadott alkotmányok – mint az köztudott – a birodalom részeit egy közös államba óhajtották szervezni, melynek következtében Magyarország csupán egy lett az örökös tartományok közül. Az ország igénye azonban az örökös tartományok közösségével azonos státusz elnyerése volt.

1848-ban és 1867-ben egyaránt az volt a kérdés, vajon ebben a duális szerveződésben miként garantálható a magyar állam önállósága. A kérdés tehát azonos volt, a konklúzió azonban nem. A centrumban a *Pragmatica Sanctio* állt, s valójában nem csupán az értelmezése, hanem sokkal inkább elismerése vagy el nem ismerése.

A problémát leginkább a reálunió vagy perszonálunió vitára szoktuk visszavezetni: vajon az uralkodóval folytatott egyezkedésben sikerül-e az utóbbi megoldást elfogadtatni. A hipotézisem azonban az, hogy az akkor fennálló közjogi viszonyok között a két konstrukciót nem lehetett egymástól markánsan elválasztani, aminek oka Magyarország belső alkotmányos berendezkedésében keresendő, egészen pontosan meghatározva, a király kormányzati jogaiban (uralmi felségjogaiban). Így, mint az előző bekezdés végén már említettem, a vita igazából nem a *Pragmatica Sanctio* értelmezéséről folyt, hanem az elismeréséről vagy burkolt elutasításáról.

Elsőként az 1848-as állapotokat tekintem át, aminek alapvető forrása az országgyűlés és az udvar között az áprilisi törvényekről lefolytatott egyezte-

[1] Az 1848. április 25-i birodalmi alkotmány (melyet áprilisi alkotmánynak, illetőleg pillersdorfi alkotmánynak is neveztek). Bár ennek hatálya Velencére – ahol továbbra is abszolutisztikus kormányzás maradt – nem terjedt ki, ez Magyarország önálló alkotmányos státuszát nem befolyásolta.

tés lesz. Ezek alapján nyomon követhető, hogy a két félnek milyen elvárásai voltak, s ezek közül mi került be az áprilisi törvényekbe, s mi maradt ki belőle.

1. A DUÁLIS SZERVEZŐDÉS KÉRDÉSE 1848-BAN

1.1. A KÜL- ÉS HADÜGYEK EGYSÉGES (KÖZÖS) IGAZGATÁSA FELETTI VITA

A magyar országgyűléssel történő egyeztetések folyamán az udvar fő törekvése a birodalom egységének megőrzése volt. Kérdés azonban, hogy erre a közös uralkodó elegendő garancia-e, vagy bizonyos ügyeknek a birodalom különböző részei közötti összehangolása (egységes igazgatási szervezete) is szükséges. Bécs részéről ez egyértelmű volt, szükségesnek tartotta a kül- és hadügy egységes igazgatását.

Ebből eredően Bécs szerette volna elérni, hogy a közös – vagyis a birodalomban egységesen igazgatott – ügyek létét az áprilisi törvényekben is rögzítsék. Az országgyűlés osztrák fővárosba küldött delegációja által előterjesztett tervezetben azonban erről nem volt szó. Az udvar konkrétan a *Pragmatica Sanctio* említését és az ahhoz kapcsolódó királyi felségjogok részletezését hiányolta.[2] Az utóbbi azonban már nem az osztrák–magyar közjogi kapcsolatokhoz tartozott, hanem Magyarország belső alkotmányos berendezkedéséhez. Vagyis Bécs nem csupán bizonyos ügyek közös igazgatásának törvénybe foglalására támasztott igényt, hanem a magyar király ehhez kapcsolódó hatásköreit (uralmi felségjogait) is szerette volna törvényben rögzíteni (megerősíteni). Utóbbi jelentőségéről később még részletesebben is szólok.

Az országgyűlés tárgyalódelegációja azonban igyekezett ezeket a kéréseket elhárítani, ami sikerrel járt. Az áprilisi törvényeket olvasva azokban sem a *Pragmatica Sanctio* közös ügyekkel kapcsolatos említésével, sem a királyi hatáskörök említésével nem találkozunk. Mint később említeni fogom, egyes királyi felségjogok rögzítésére csupán a nádor helyettesítési jogkörével összefüggésben került sor. Érdekes kérdés, vajon az országgyűlés bizonyos ügyek közös igazgatásán túl miért hárította el a sok évszázad óta létező királyi hatáskörök elismerését is. A későbbiekben érinteni fogom, hogy a kettő között szoros összefüggés állt fenn, így az egységes elhárítás sem volt véletlen. Bécs végül azért engedett követeléséből, mert álláspontja szerint a közös ügyek egységes igazgatása levezethető volt a *Pragmatica Sanctió*ból,[3] így a közös ügyek az

[2] Károlyi Árpád: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt* (Budapest: Magyar Történelmi Társulat 1936) 75.

[3] Károlyi (2. lj.) 74., 91.

áprilisi törvényekben történő konkrét rögzítésük nélkül is léteztek. Az országgyűlés által az udvarba küldött tárgyalódelegáció erre a felvetésre különösebben nem reagált, az informális tárgyalásokon nem tagadták azt, de kifejezetten el sem ismerték.

A tényleges helyzet az alábbi volt: a közös ügyeket megalapozó – az örökös tartományok és Magyarország között fennálló – védelmi közösség a magyar országgyűlés által törvénybe iktatott *Pragmatica Sanctio* szövegében szó szerint nem szerepelt, az az Osztrák–Magyar Monarchia jelmondatává vált *„indivisibiliter ac inseparabiliter”* („feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul”) rendelkezésből levont konklúzió volt. Bécs álláspontja szerint ezt a következtetést egyértelműen le lehetett vezetni, az osztrák fővárosban tárgyaló országgyűlési delegáció elhárító magatartásából azonban másra lehetett gondolni. A hallgatás arra utalt, hogy ezt az álláspontot Pozsonyban nem osztották.

1.2. A FELELŐS MINISZTÉRIUM SZERVEZETÉNEK HATÁSAI

Említettem, hogy a közös kül- és hadügyön azok közös igazgatását értették. Ebből eredően a felállítandó független magyar felelős minisztérium szervezete is közvetlenül érintette a problémát, ami előre vetítette az udvar és az országgyűlés közötti további vitát. Utóbbi ugyanis a felelős minisztériumról szóló törvény tervezetében – a 19. században szokatlan módon – az egyes miniszteri tárcák felsorolására törekedett.[4] Ez azért volt szokatlan, mert más államokban, s ez a kijelentés már a birodalom másik oldalára (Ausztriára) is igaz volt, a kormány szervezetéről az uralkodó döntött. Mikor kinevezte, akkor határozta meg, milyen tárcákat hoz létre. S ezeket az uralkodó – egy új miniszter kinevezésével vagy egy régi felmentésével – bármikor módosíthatta. Az országgyűlés nagy valószínűség szerint azért sorolta fel a miniszteri tárcákat, mert attól tartott, ha erről a király önállóan dönthet, a magyar kormánynak sem hadügy-, sem külügyminisztere nem lesz. Az országgyűlésnek azonban volt ez irányú szándéka.

A szaktárcáknak a törvényben történő felsorolása már eleve korlátozta a király hatáskörét, hiszen a kormány szervezetéről nem dönthetett szabadon, csak az országgyűléssel egyetértésben. Ezt azonban Bécsben még elfogadták, az egyes tárcák tekintetében azonban vitába bocsátkoztak. Az országgyűlés által készített javaslatban ugyanis szerepelt honvédelmi miniszter, s bár konk-

[4] Törvényjavaslat a magyar felelős minisztérium alakításáról 11. §, 12. § g) pont in *Az országgyűlés alsótáblájának irományai* 1847/1848. 105.

rét külügyminiszter nem volt, javasoltak egy ún. király személye körüli minisztert.[5] Utóbbit szánták külügyminiszternek.

A honvédelmi miniszter körül kialakult vitát a nádor királyt helyettesítő jogköre csak fokozta. A nádor eredetileg tervezett helyettesítési jogköre mellett ugyanis egy önálló magyar honvédelmi miniszter akár a királytól független magyar haderő létrehozását is jelenthette volna. Bécs szigorúan ragaszkodott ahhoz, hogy a haderő felett a nádornak a király távollétében sem lehet rendelkezési joga.[6] A nádor jogállásáról szóló részben erről részletesebben is szólok. Ennél a problémánál az osztrák–magyar közjogi viszony ismét Magyarország belső alkotmányos berendezkedésével kapcsolódott össze, hiszen a nádor és a király közötti hatásköri megosztás már utóbbihoz tartozott. Emellett a felelős minisztérium jogállása, a királyhoz fűződő viszonya is fontos kérdés volt, amely szintén Magyarország belső alkotmányos berendezkedéséhez kapcsolódott. A következő pontban ezt tekintjük át.

1.3. A FELELŐS KORMÁNY JOGÁLLÁSA (HATÁSKÖREI)

Az előző pont végén megfogalmazott kérdés tehát a következő volt: vajon a felelős minisztérium felállításával a király hatáskörei érintetlenek maradtak-e, s a minisztérium – az ellenjegyzés útján – csupán kontrollálhatta a király által gyakorolt végrehajtó hatalmat, vagy aktív módon – a királytól függetlenül – a felelős minisztérium is a végrehajtó hatalom gyakorlója lett? Az udvarral kialakult konfliktusnak ez volt az egyik legsúlyosabb pontja. A főhadúri jog királyi felségjog maradt, vagy a felelős minisztérium is jogosulttá vált a hadsereg szervezésére és vezetésére?

Ha az uralkodó osztrák császárként közvetlen főparancsnoka az osztrák hadseregnek, magyar királyként pedig közvetlen parancsnoka a magyar hadseregnek, a két haderő működésének összehangolása bármiféle közös hadsereg formális deklarálása nélkül is megvalósítható. Mint említettem, a márciusi egyeztetések folyamán Bécs konkrétan a honvédelmi minisztériummal összefüggésben több alkalommal is hivatkozott a *Pragmatica Sanctio*ra, mint amiből a hadügyek közös intézése ered. Ez pedig a király főparancsnoki jogainak fenntartását is feltételezte.

Mivel a hadügy és a külügy egységes igazgatása – a király 1848 előtti kormányzati jogaiból eredően – minden egyéb intézkedés nélkül is megvalósítható volt, az udvar valószínűleg ezért nem ragaszkodott az áprilisi törvényekben történő közös ügyként való rögzítésükhöz.

[5] Törvényjavaslat a magyar felelős minisztérium alakításáról (4. lj.) 11. §, 12. § g) pont.
[6] Károlyi (2. lj.) 79.

S akkor folytassuk a gondolatmenetet a jelen pont elején feltett kérdéssel: vajon az áprilisi törvények nyomán milyen volt a felelős minisztérium jogállása? A miniszteri felelősségről szóló – tegyük hozzá, meglehetősen kidolgozatlan – passzusokban azt találhatjuk, hogy a miniszterek mulasztásokért is felelősségre vonhatók.[7] Márpedig mulasztást csak úgy lehet elkövetni, ha valakinek intézkedési jogköre is van. A nemzeti őrseregről szóló cikkely pedig azzal a mondattal zárul, hogy „[a] nemzetőrségi egész institutio a ministerium hatósága alá helyeztetik".[8] A törvény tehát egy konkrét hatáskört biztosít a minisztérium részére. A felelős minisztériumról szóló törvény ama rendelkezéseit, amelyek egyes hatásköröket kifejezetten fenntartanak az uralkodónak,[9] hatásköri megosztásként is értelmezhetjük. Így nem megalapozatlan az az álláspont sem, mely szerint a törvény eleve létesített önálló minisztériumi hatásköröket,[10] bár korábban láthattuk, a királynak fenntartott hatáskörök felsorolásával Bécs eredeti szándéka nem a király és a minisztérium közötti hatásköri megosztás kialakítása volt, hanem a nádor kompetenciáinak korlátozása.[11] Azokat a hatásköröket sorolták fel, amelyekben a nádor nem volt jogosult a királyt helyettesíteni.

A felelős minisztériumról szóló törvény azonban a végrehajtó hatalom gyakorlásáról általános klauzulákat is tartalmazott. Egyrészről: „Ő Felségének az országbóli távollétében a nádor s királyi helytartó [...] a végrehajtó hatalmat [...] teljes hatalommal gyakorolja [...]"[12], másrészről: „Ő Felsége, s az Ő távollétében a nádor s királyi helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar ministerium által gyakorolják [...]".[13] Ezekből a mondatokból arra következtethetünk, hogy a kormányzati jogok gyakorlására a király általános felhatalmazással bírt, melynek következtében a kormány csupán kontrollszerv volt mellette. A miniszter vállalta a felelősséget a király döntéseiért, amivel kontrollálta a törvényességüket. A felelősség vállalásának visszautasításával azonban csak a döntés érvényesülését tudta megakadályozni, a döntéshozatal joga nem került hozzá.

---

[7] „A ministerek feleletre vonathatnak: a) [...], b) [...], c) A törvények végrehajtásában, vagy a közcsend és bátorság fentartásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának." [*1848. évi III. törvénycikk* 32. § c) pont.]

[8] *1848. évi XXII. törvénycikk* 35. §.

[9] „Az érsekek, püspökök, prépostok, s apátoknak és az ország zászlósainak kinevezése, a kegyelmezés jogának gyakorlata, és a nemességnek, címeknek, s rendeknek osztása, mindig az illető felelős magyar minister ellenjegyzése mellett, egyenesen Ő Felségét illeti." [*1848. évi III. törvénycikk* 7. §.]

[10] Rácz Lajos: A királyi kormányzati jogosítványai a 48-as törvények tükrében *Debreceni Szemle* 1998/3. 450.

[11] Károlyi (2. lj.) 59, 79.

[12] *1848. évi III. törvénycikk* 2. §.

[13] *1848. évi III. törvénycikk* 3. §.

Az persze nem vitatható, hogy a felelősségvállalás a minisztert a királytól önállóvá teszi. A miniszter ugyanis a felelősséget nem felsőbb parancsra, hanem saját belátásából vállalja.[14] Ebből az önállóságból azonban nem keletkeznek hatáskörök, így jómagam azt az állápontot osztom, mely szerint az 1848-as szabályozás a kormánynak nem állapított meg saját hatásköröket, önállóan csak olyan ügyekben járhatott el, amelyeket törvény egyedileg a hatáskörébe utalt.[15]

1.4. A KÜL- ÉS HADÜGYEK EGYSÉGES (KÖZÖS) IGAZGATÁSÁVAL KAPCSOLATOS KONKLÚZIÓK

A kül- és hadügyek egységes igazgatásának törvényi rendezése elmaradt, arra csupán a király és a felelős minisztérium közötti közjogi viszonyból lehetett következtetni.[16] Az 1848. évi törvények tehát az Ausztriához fűződő viszonyban hézagosak voltak,[17] a kialakult helyzetre Ferdinandy Gejza alábbi mondata a leginkább találó: „Csak elismeri, hogy vannak ily ügyek és sejteni engedi, hogy ez a külügy és közös védelem ügye."[18]

Így, ha a közös ügyekről akarunk képet kapni, a király és a felelős minisztérium kapcsolatát kell vizsgálnunk. S az eddig megbeszéltekből már szinte következik, hogy ebben a kérdésben is konfliktusok alakultak ki. A kormányzati gyakorlatot figyelve a tavasz folyamán kinevezett minisztérium tényleges tevékenysége is ellentmondásos volt, ami önmagában sem segítette a kérdés rendezését.[19]

A legélesebb konfliktus a hadsereg szervezése kapcsán alakult ki, mert a magyar országgyűlés 1848 nyarán törvényjavaslatot fogadott el egy önálló, 200 000 fős magyar haderő felállításáról. A király azonban ezt nem szentesítette, így az 1848 előtti szabályok maradtak érvényben. Eszerint viszont az országgyűlésnek csupán újoncmegajánlási joga volt, a szervezési jogkör a királyt illette. Ez törvénnyel volt átalakítható, az említett törvényjavaslat elfogadásával az országgyűlés erre tett kísérletet. Ezzel – meglátásom szerint – az említett 1848 előtti joghelyzetet hallgatólagosan az országgyűlés is elismerte.

---

[14] Szente Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában: A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után, 1867–1918* (Budapest: Atlantisz 2011) 252.

[15] Szente (14. lj.) 245.

[16] Ferdinandy Gejza: *Magyarország közjogi viszonya Ausztriához és annak történelmi fejlődése* (Budapest: Pallas 1892) 109–110.

[17] Réz Mihály: *A kiegyezésről* (Budapest: Pátria 1905) 18.

[18] Ferdinandy (16. lj.) 110.

[19] Szekfű Gyula: *Három nemzedék és ami utána következik* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1936) 151–152.

Miért fogadott el erre vonatkozó törvényjavaslatot, ha az önálló magyar haderő enélkül is felállítható volt? Ebben a joghelyzetben a minisztérium – önállóan (közvetlen királyi felhatalmazás nélkül) is – gyakorolhatta ezt az uralkodói jogkört? Amennyiben az önálló magyar haderő felállítása – a magyar állam belső alkotmányos szabályai szerint – csak a király egyetértésével volt lehetséges, az udvar igényeinek teljesítésére a magyar királynak a magyar alkotmány szerint biztosított hatásköre jelentette a legfontosabb garanciát.

Súrlódások a külügy terén is voltak, a minisztérium már 1848 augusztusában vitába keveredett az osztrák kormánnyal.[20] És az is érdekes, hogy a király személye körüli miniszter eltért a törvényben meghatározott elnevezésétől, és magát külügyminiszternek titulálta.[21] De valójában a monarchián kívüli államokkal nem érintkezett, feladata Ausztriának és Magyarországnak az egymás közötti viszonyaira terjedt ki. [22]

A felelős minisztérium szerepének tompítására kezdetben Bécs azzal is számolt, hogy az 1848 előtti kormányzati szerveket (különösen az udvari magyar kancelláriát) nem szüntetik meg teljesen.[23] Erről persze az országgyűlés hallani sem akart, s végül az udvar is feladta terveit.

1.5. AZ „ALTEREGÓ" ÁLLAMFŐRE TETT KÍSÉRLET (A NÁDOR JOGÁLLÁSA)

A kül- és hadügyek közös igazgatásának elutasításán túl az országgyűlésnek egy ennél talán még merészebb elképzelése is volt. A nádor jogállásán keresztül kísérletet tett az államfői tisztség duplikálására.

A felelős minisztériumról szóló törvény országgyűlés által készített tervezetének olvasásakor Bécsben erősen meglepődtek azon a rendelkezésen, amely a nádornak a királlyal azonos sérthetetlenséget biztosított volna.[24] A sérthetetlenség a fokozott büntetőjogi védelem mellett ugyanis a felelőtlenséget is magában foglalta. Amennyiben a nádor is felelőtlen, a királytól eltávolodó, önálló államfővé válhat. Emellett az udvarnak a királyi felségjogok elhanyagolt volta

[20] F. Kiss Erzsébet: *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1987) 27–28.

[21] F. Kiss (20. lj.) 36.

[22] Réz Mihály: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya* (Budapest: Pallas 1910) 56.

[23] Nagy Miklós: Ghyczy Kálmán, mint nádori ítélőmester. Adatok az 1848. évi törvényeink történetéhez *Budapesti Szemle,* 1930/635. 12; Ruszoly József: Institutions of the Responsible Government and the Reformed Parliament in Hungary in 1848 in Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára* (Szeged: SZTE ÁJK 2016) 554; Károlyi (2. lj.) 59.

[24] „a nádor s királyi helytartó [...] személye ez esetben hasonlóképen sérthetetlen". Törvényjavaslat a magyar felelős minisztérium alakításáról 2. § in *Az országgyűlés alsótáblájának irományai* 1847/184. 105; Károlyi (2. lj.) 71.

is feltűnt.[25] Ez azt jelentette, hogy a királynak semmilyen közvetlenül fenntartott hatásköre nem volt, hanem a hozzá hasonlóan felelőtlen nádor bármilyen hatáskörében helyettesítette volna. Ez Bécsnek – talán érthető módon – nem tetszett. Attól féltek, hogy a magyarok a nádort királlyá kiáltva teljes egészében elszakadnak a birodalomtól, vagyis a perszonáluniót is megszüntetik. Március 13–14. éjjelén érkeztek is álhírek az udvarba István nádor királlyá kiáltásáról.[26] A nádor felelőtlensége már csak azért is érdekes volt, mert a korábbi magyar törvények egyértelműen kimondták felelősségre vonhatóságát.[27] Az országgyűlés által készített tervezet ezt a lehetőséget zárta volna ki. Bár Bécsben a nádorra vonatkozó rendelkezések szinte mindegyikét ellenezték, a kompromisszum érdekében mégis tettek engedményeket. Ugyanúgy az országgyűlés is engedett az álláspontjából. Ebből eredően a nádor felelőtlenségére vonatkozó rendelkezést benne hagyták a törvényben, de hatályát az akkor hivatalban lévő István főhercegre korlátozták.[28] Benne Bécsben jobban megbíztak, de általában a jövő minden nádorára nem engedték a felelőtlenség kiterjesztését.

A második kompromisszumos pont a rezervált felségjogokat érintette.[29] Fentebb említettem, hogy az országgyűlés által készített tervezet ilyeneket egyáltalán nem említett. Ez azt jelentette volna, hogy a nádor a királyt bármilyen hatáskörében helyettesítheti. A király azonban március végén például a hadügyi felségjogainak elismerését szentesítési feltételként határozta meg.[30] S itt ismét visszaérünk ahhoz a kérdéshez, hogy a király egy, a magyar alkotmányból eredő hatásköréhez ragaszkodik. Bécs igényére így a törvényben felsoroltak olyan királyi felségjogokat, amelyekben nem volt lehetőség helyettesítésre, amelyeket a nádor a király távollétében sem gyakorolhatott.[31] Emellett azonban volt olyan álláspont is, amely szerint a nádor helyettesítési jogköre egyébként sem volt általános. A felelős minisztériumról szóló törvény ugyanis azt csak a végrehajtó hatalom területén mondta ki,[32] vagyis a törvényhozás körébe

[25] Károlyi (2. lj.) 58–59.

[26] Szabó Richard: *A bécsi márcziusi napok 1848-ban* (Pest: Athenaeum 1870) 156–157.

[27] „1. § Határozták továbbá, hogy a nádort az ő tisztségétől nem erőszakkal vagy más úton és egyszerűn, hanem törvényesen kell megfosztani. / 2. § Még pedig olyan bűntény miatt, hogy ne csak tisztségét, hanem fejét is veszítse." [*1526. évi XXII. törvénycikk* 1–2. §§.]

[28] „[...] s ez esetben a mostani nádor cs. kir. főherczeg Istvánnak személye hasonlóképen sérthetetlen" [*1848. évi III. törvénycikk* 2. §]; Nagy (23. lj.) 12, 14.

[29] Nagy (23. lj.) 14.

[30] Heinrich Marczali: *Ungarische Verfassungsgeschichte* (Tübingen: J. C. B. Mohr 1910) 141.

[31] „7. § Az érsekek, püspökök, prépostok, s apátoknak és az ország zászlósainak kinevezése, a kegyelmezés jogának gyakorlata, és a nemességnek, czímeknek, s rendeknek osztása, mindig az illető felelős magyar minister ellenjegyzése mellett, egyenesen Ő Felségét illeti. / 8. § A magyar hadseregnek az ország határain kivüli alkalmazását, nemkülönben a katonai hivatalokra kinevezéseket szinte úgy Ő Felsége fogja, a 13. § szerint folyvást királyi személye körül leendő felelős magyar minister ellenjegyzése mellett elhatározni." [*1848. évi III. törvénycikk* 7–8. §§.]

[32] „Ő Felségének az országbóli távollétében a nádor s királyi helytartó az országban s ahoz kapcsolt

tartozó királyi felségjogokra az nem vonatkozott.[33] 1848. szeptember 25-én azonban István nádor lemondott hivataláról, s ezt követően nem választottak új nádort. Az udvar és az országgyűlés közötti viszony egyre inkább megromlott, s az ebből kibontakozó fegyveres konfliktust követően már nem foglalkoztak a nádorválasztással.

A nádor jogállásáról szóló – a fentiekben felvázolt – vitából érdekes konklúziók vonhatók le. A felelős minisztériumról szóló törvény tartalmazta a „független" jelzőt.[34] Ez a jelző a birodalmi közigazgatástól történő teljes elkülönülést óhajtotta jelölni, amely Magyarország függetlenségének egyik garanciája volt.[35] 1848 előtt a Magyarországot igazgató kormányszervek nem közvetlenül a királynak voltak alárendelve. Az uralkodóval ténylegesen csak valamely birodalmi kormányszéken keresztül tudtak érintkezni. A független és felelős magyar minisztériumot azonban közvetlenül a királynak alárendelt szervként képzelték el.

Az országgyűlésnek a nádorra vonatkozó javaslata a perszonáluniónak sem felelt meg. Míg ez a közös államfőnek alárendelt duplikált közigazgatási szervezetet jelentett, az országgyűlés javaslata valójában az államfőt kettőzte meg. Annak nyomán a nádor nem a király helyettese lett volna, hanem egy alteregó államfő.[36] Amennyiben ez megvalósul, valóban reális veszéllyé válhatott volna a birodalom kettéválása. Mi az országgyűlés törekvése? A közös uralkodó alatt álló egymástól elválasztott közigazgatás lehet kompromisszumos megegyezés tárgya. A duplikált államfő azonban – érthető módon – az udvar részéről egyáltalán nem volt elfogadható. A kérdés tehát az volt, hogy a magyar országgyűlésen belül mely erők kerekednek felül: amelyek elfogadják a közös uralkodót, és csak az alatta álló államszervezet szétválasztására törekednek, vagy olyan közjogi konstrukciót keresnek, amellyel Magyarországnak a birodalomból való teljes kiválása is elérhető? Ilyet Bécsben nyilvánvalóan nem hagytak jóvá, ezt csak fegyveres harccal lehetett kivívni.

Azonban különösen a hadügyi felségjogoknál részletekbe menően szemléltettem, hogy a közös uralkodó melletti szétválasztott igazgatási szervezet modellje – a magyar király 1848 előtti kormányzati jogainak fenntartása mellett – nem volt megvalósítható. A király ugyanis – a magyar alkotmányból eredő jogköreivel – olyan mélyen be tudott avatkozni az igazgatási tevékenységbe, ami az ő beleegyezése nélkül lehetetlenné tette annak szétválasztását. Ezzel az országgyűlés is tisztában volt. Ezért próbálkozott az államfői tisztség duplikálásával,

részekben, a korona egységének, s a birodalom kapcsolatának épségben tartása mellett a végrehajtó hatalmat a törvény s alkotmány ösvényén teljes hatalommal gyakorolja" [*1848. évi III. törvénycikk* 2. §.]

[33] Ferdinandy (16. lj.) 107.

[34] *1848. évi III. törvénycikk a független és felelős magyar minisztérium alakításáról.*

[35] Ferdinandy (16. lj.) 108.

[36] F. Kiss (20. lj.) 23.

majd ennek sikertelensége után a királytól független felelős kormány kialakításával. Utóbbi az Országos Honvédelmi Bizottmány felállításába torkollott, amely már nyílt forradalmi (a hatályos alkotmányjogi szabályokat áthágó) lépés volt.

2. A JOGHÉZAGOK RENDEZÉSE (AZ 1867-ES KIEGYEZÉS)

2.1. A JOGHÉZAGOK RENDEZÉSE VAGY VISSZARENDEZŐDÉS?

Az eddigi okfejtésem szerint az áprilisi törvények az Ausztria és Magyarország közötti viszonyban, sőt Magyarországnak a saját királyával fennálló viszonyában is joghézagokat hagytak maguk után. Meghatározónak mondható azonban az az álláspont is, amely a kiegyezésben nem joghézagok pótlását, hanem az áprilisi törvények korrekcióját,[37] sőt 1848-hoz képest visszarendeződést lát.[38] Amennyiben a kiegyezés alkotmányos következménye „a közös uralkodó legfőbb hadúri jogainak [...] visszaállítása volt", az azt jelenti, hogy 1848-ban az jelentős korlátozást szenvedett. Jómagam azonban inkább Szekfű Gyula álláspontját osztom, amely szerint: „A radikalizmusnak nem liberális, de nemzeti számlájára tartozik az áprilisi törvényeknek egyik alapvető hiánya: a pragmatica sanctióból és a háromszázéves együttélésből folyó ausztriai viszonynak meg nem oldása."[39] Meglátásom szerint ez a mondat egyértelműen a joghézagra utal.

A fentiekben láthattuk, hogy 1848 tavaszán – a Bécs és az országgyűlés közötti egyeztetések során az utóbbi ellenállása miatt – több fontos kérdés törvényben való tisztázását elhagyták. A későbbi történések pedig megmutatták, az országgyűlés azért törekedett az udvar által felvetett kérdések mellőzésére, mert eltérő álláspontot képviselt.

Az „alteregó" államfőre tett kísérlet már a kezdetekben azt jelezte, hogy az országgyűlés nem csupán a kül- és hadügyek egy államfő alatti közös igazgatását utasítja el, hanem az államfői tisztség szétválasztására törekszik. Mint említettem, a közös igazgatás *expressis verbis* nem szerepelt a *Pragmatica Sanctió*ban, az csupán a közös államfőről rendelkezett. Így az országgyűlés nemcsak a *Pragmatica Sanctió*ból levonható konklúzió mellőzésére törekedett, hanem magát a *Pragmatica Sanctio* említését is mellőzni igyekezett.

Az 1867-es kiegyezésben lényegében ezeket a vitapontokat (hézagokat) rendezték.

---

[37] „Ezek a vélemények azt hangsúlyozzák, hogy az 1867-es szabályozás lényegesen korrigálta az 1848. áprilisi törvényekkel kialakított hatalmi struktúrát [...]." Szente (14. lj.) 221.

[38] „Az osztrák fél részéről igényelt legfontosabb ilyen garancia a közös uralkodó legfőbb hadúri jogainak biztosítása, vagy ha úgy tetszik, visszaállítása volt." Szente (14. lj.) 222.

[39] Szekfű (19. lj.) 151.

2.2. AZ „ALTEREGÓ" ÁLLAMFŐ FELADÁSA (A NÁDORVÁLASZTÁS ELHALASZTÁSA)

A nádorral összefüggésben a felelős minisztériumról szóló törvényből a nádorra vonatkozó minden rendelkezést töröltek, majd a nádorválasztást határozatlan időre elhalasztották mindaddig, amíg jogállását megfelelően nem rendezték.[40] Az 1867-es törvények újra kimondták a végrehajtó hatalom király általi személyes gyakorlását,[41] ami szintén a nádor általi helyettesítést zárta ki.[42] A kérdést pedig később nem vették napirendre, így 1848 szeptembere után a nádor tisztségét már sohasem töltötték be.

2.3. AZ „INDIVISIBILITER AC INSEPARABILITER" RENDELKEZÉSBŐL LEVONT KONKLÚZIÓ ELISMERÉSE

Mint korábban említettem, a kül- és hadügyek közös igazgatása *expressis verbis* nem szerepelt a *Pragmatica Sanctió*ban, hanem az *„indivisibiliter ac inseparabiliter"* rendelkezésből levont konklúzió volt. A következtetés első eleme valójában nem is a közös igazgatás volt, hanem a védelmi közösség. A logikai folyamat pedig részleteiben három lépésből állt: 1. az *„indivisibiliter ac inseparabiliter"* rendelkezés az örökös tartományok és Magyarország között védelmi közösséget hozott létre, 2. ami két igazgatási ág (a külügy és a hadügy) közös intézését teszi szükségessé, 3. s ehhez még logikailag egy harmadik lépés is kapcsolódik: a szervezetileg közös külképviseletek és különösen a szervezetileg közös haderő.

A kiegyezési törvény 1. §-a a védelmi közösség elismeréséről szólt.[43] Elfogadta, hogy ez a külügyek és a hadügyek közös intézését jelenti,[44] a szervezeti-

[40] *1867. évi VII. törvénycikk* 2. §; Ferdinandy (16. lj.) 18, 59.

[41] „Miután Ő császári s apostoli kir. Felsége a végrehajtó hatalmat, a törvények és az alkotmány alapján, a magyar ministerium által személyesen gyakorolja [...]" [*1867. évi VII. törvénycikk* 1. §.]

[42] Ferdinandy Gejza: *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon* (Budapest: Kilián Frigyes 1895) 126–127.

[43] „Megállapítván ez ünnepélyes alapszerződés a Habsburg-ház nőágának trónöröklési jogát, kimondotta egyszersmind, hogy azon országok és tartományok, melyek a megállapított öröklési rend szerint egy közös uralkodó alatt állanak, feloszthatatlanul és elválhatatlanul együtt birtoklandók. E határozottan kimondott elv folytán a közös biztosság együttes erővel leendő védelme és fentartása oly közös és viszonyos kötelezettség, mely egyenesen a pragmatica sanctióból származik." [*1867. évi XII. törvénycikk* 2. §.]

[44] „A pragmatica sanctióból folyó közös és együttes védelemnek egyik eszköze a külügyek czélszerü vezetése. E czélszerü vezetés közösséget igényel azon külügyekre nézve, melyek az Ő Felsége uralkodása alatt álló összes országokat együtt illetik. [...] A közös védelemnek másik eszköze a hadsereg s az arra vonatkozó intézkedések, egy szóval: a hadügy." [*1867. évi XII. törvénycikk* 8–9. §§.]

leg közös haderő kapcsán azonban már tesz engedményt. A következő pontban részletesen is tárgyalt királyi főparancsnoki jog kapcsán ugyanis a törvény már megengedőbb, s az összes hadsereg mellett magyar hadsereget is említ.[45] A hadszervezet kialakításában az országgyűlésnek komoly kompetenciái maradtak, nem véletlen, hogy a véderőviták a dualizmus öt évtizedében számos esetben súlyos belpolitikai válsághoz vezettek.

2.4. A FELELŐS KORMÁNYT ÉRINTŐ KIEGÉSZÍTÉSEK (A KIRÁLYI FELSÉGJOGOK ELISMERÉSE)

Az 1848/1849-es konfliktusokat követően már nem véletlen, hogy Bécs az 1867-es kiegyezéskor ragaszkodott a király hadügyi felségjogainak megerősítéséhez. Így a kiegyezést Magyarországon beiktató törvénybe is bekerült az alábbi mondat: „Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és igy a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére, vezényletére és belszervezetére vonatkozik, Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el."[46] A törvény tehát a királyt a magyar alkotmány belső szabályrendszere szerint addig is megillető hatáskörében erősíti meg. Ezzel minden kétséget eloszlat, amely vitathatná, vajon ő vagy a minisztérium a hadsereg legfőbb vezetője.

A kiegyezési törvény a birodalmat alkotó két állam viszonyát volt hivatott rendezni, de az nem csupán a közös ügyek létét mondja ki, hanem a magyar királyt a magyar alkotmány alapján megillető jogosítványában is megerősíti. Bécs számára talán fontosabb volt, hogy az országgyűlés ismerje el a király 1848 előtti alkotmányos jogait, mintsem a közös ügyek tételes törvényi rögzítése. A birodalmat alkotó két állam egyes kormányzati ügyeinek közös intézését az önálló magyar alkotmány egyes belső szabályainak a megerősítésével lehetett a leghatékonyabban elérni. Ha a birodalom két része el is különül egymástól, azok a kompetenciák, amelyeket a közös uralkodó személyesen intéz, a valóságban nem választhatók el. Nem véletlen, hogy a kiegyezési törvényben található főparancsnoki jogot az osztrák oldalon beiktatott kiegyezési törvényben is megtaláljuk, ami az osztrák császár számára is biztosítja ugyanezt a kompetenciát.[47]

[45] „[...] az egész hadseregnek és igy a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének [...]" [*1867. évi XII. törvénycikk* 11. §].

[46] *1867. évi XII. törvénycikk* 11. §.

[47] „A császár kizárólagos jogosultsággal bír az egész hadsereg vezérletére, vezényletére és belső szervezetének megállapítására." *[Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung* (R.G.Bl. 146/1867) 5. § (2) bekezdés.*]*

A kiegyezés után egyértelművé vált, hogy a végrehajtó hatalmat a király gyakorolja, és a felelős minisztérium csak kontrollszerv. Az elintézendő ügyek magas száma miatt a király személyes közreműködésének lehetősége persze korlátozott volt, a minisztérium számos közigazgatási ügyet önállóan intézett. Ez a technikai ok azonban nem tette számára lehetővé, hogy döntéseit a király akaratáról leválassza. Még a két világháború közötti szakirodalomban is az alábbit olvashatjuk: „Mert ha a király intézkedik, ehhez is a miniszter ellenjegyzése szükséges; ha pedig a miniszter rendelkezik, ez csak a király kifejezett vagy hallgatólagos hozzájárulása s helyeslése mellett történhetik."[48] Ez azonban nem azt jelenti, hogy az országgyűlés végrehajtó hatalom feletti ellenőrző szerepe ne erősödhetett volna. A következő pont végén erről is írok.

2.5. AZ EURÓPAI TENDENCIÁKTÓL TÖRTÉNŐ ELVÁLÁS

A 19. század utolsó harmadában az európai monarchiák már a parlamentarizmus irányába haladtak, melynek következménye az uralkodó kormányzati jogainak fokozatos szűkülése volt. Magyarországon a királyi prerogatívák 1867-es megerősítése ezzel éppen ellentétes tendenciát mutatott.[49] A Habsburg kormányzat alatt álló területek összetartó erejét nem kis részben az uralkodó közvetlen kormányzati jogaira alapozták, s ennek garantálása minden más alkotmányos szempontot felülírt. Mondhatjuk, ez volt a kiegyezés ára.

A dinasztia 1849 után a birodalom belső részeinek egységes jogállást akart biztosítani, amelyet még az 1861-es Februári Pátens is jól közvetített. Az 1867-es kiegyezéssel azonban egy másik úton, a lokális kompromisszumok útján indultak el. A magyar, a horvát, a morva stb. kiegyezések mindegyike a birodalmon belüli etnikai feszültségek tompítását célozta, ugyanakkor a közjogi konstrukció mindegyiknél más volt. Ezek a kompromisszumok számos esetben a korszakban már megszokott alkotmányos elvek megkerülését (mellőzését) kívánták meg. A király hatásköreinek – előbb említett – statikussá tétele is ezek közé tartozott. Elég azonban az 1905-ös morva vagy az 1914-es galíciai kiegyezést említeni, ahol a tartományi gyűlés mandátumait előre felosztották a tartomány egyes nemzetiségei között. Ez például az arányos népképviselet elvét sérthette. Ugyanakkor tompította az ott élő nemzetiségek közötti feszültséget.

Visszatérve a király 1848 előtti kormányzati jogainak elismerésére, a közös ügyek tekintetében ez kétséget kizáróan statikussá vált. A külügyek intézésére,

[48] Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1932) 492.

[49] Szente (14. lj.) 223.

a hadsereg irányítására az országgyűlés befolyása korlátozott maradt. Ugyanakkor Magyarország belső állami működésére vonatkozóan ez a kijelentés már tűri a vitát. Meglátásom szerint az országgyűlés és a felelős minisztérium között egyre szorosabb kapcsolat alakult ki. Ennek egyik legnyilvánvalóbb indikátora az obstrukció felerősödése. Ez a kormánypárt(ok) és az ellenzék markáns szétválását feltételezte. Az ellenzék akkor kezdi akadályozni a döntéshozatalt, ha a kormány előterjesztései rendre különösebb vita nélkül átmennek a képviselőházon. A képviselők többsége pedig oly mértékben támogatja a kormányt, hogy az utóbbi számára kényes kérdéseknek már a napirendre vételét is igyekszik elkerülni. Ez a kormány és a parlamenti többség szoros együttműködését feltételezi, amely a parlamentarizmus egyik lényegi eleme.

Az előző bekezdés okfejtéséből – mivel az obstrukció csak egy indikátor a sok közül – még nem következik az 1867 utáni kormányzati rendszer parlamentáris volta. Csupán azt igyekeztem szemléltetni, hogy Magyarország belső viszonyaiban a királyi hatalom nem maradt olyan mértékben statikus, mint a közös ügyek tekintetében.

3. ÖSSZEGZÉS

Magyarország közel négy évszázadon keresztül kötődött a Habsburg Birodalomhoz, amely alatt folytonos törekvés volt a magyar államiság megőrzése. A négy évszázad első fele a török fenyegetettség árnyékában telt, ami még a *Pragmatica Sanctio* elfogadására is kihatással volt. A nemzettudat 18. század végi – egész Európára jellemző – erősödése a birodalomhoz fűződő viszonyt is újraértelmezte, a függetlenedési igény felerősödött. A kérdés igazából az volt, vajon a Habsburg Birodalmon belül maradva kialakítható-e olyan közjogi struktúra, amely garantálja a magyar államiság megőrzését.

Az 1848-as európai forradalmak hevében működő országgyűlés a radikális megoldások útjára lépett. A tanulmányban igyekeztem rávilágítani, hogy a magyar tárgyalódelegáció olyan javaslatokkal érkezett Bécsbe, amelyek az örökös tartományok és Magyarország között szinte minden közhatalmi kapcsolatot megszüntettek volna.

Az első elképzelés – a nádor jogállásának erősítésével – duplikálta volna az államfői tisztséget. Ha az örökös tartományok uralkodója ugyan magyar államfő marad, de kormányzati jogait egy állandó helyettes gyakorolja, a birodalom két része egymástól elkülönülő utat tudott volna járni. Az országgyűlés másik célja a közigazgatási szervezet teljes szétválasztása volt, amelyben a magyar kormány külügyi és hadügyi tárcával is rendelkezik. Ha ebben a konstrukcióban a kormány a végrehajtó hatalomnak nem csupán kontrollszerve,

hanem tényleges gyakorlója, akkor a magyar államélet szintén önálló útra tud lépni. A két megoldás ugyanabba az irányba mutatott, Magyarország kormányzatát nem csupán Ausztriától, hanem annak uralkodójától (az osztrák császártól) is valamilyen módon elválasztani. Miután az alkotmányos „csúsztatások" sikertelenek voltak, 1849 áprilisában a nyílt (a radikális) megoldást választva történt meg a trónfosztás. Ez a törekvés a *Pragmatica Sanctio* tételes rendelkezését *(„indivisibiliter ac inseparabiliter")* is sértette, az udvar azonban még az ebből levonható konklúzió (a védelmi közösség) elismerését is fontosnak tartotta. Csak így tudta nagyhatalmi státuszát megőrizni.

A kiegyezés abban tett engedményt, hogy a király kormányzati jogainak személyes gyakorlását nem vitatta el. A közös uralkodó által személyesen gyakorolt kormányzati ügyekben viszont Magyarország nem tudott a birodalom másik részétől elkülönülő, önálló politikát folytatni. Vagyis a király 1848 előtti kormányzati jogainak elismerése a védelmi közösség elfogadását jelentette. Ez informálisan akkor is megvalósult, ha a kiegyezési törvénybe tételesen nem foglalták bele. A védelmi közösség el nem ismerésével az ország semmire nem jutott, a közös ügyeket csak a király kormányzati jogainak kétségbe vonásával tudta volna függetleníteni, úgy, mint 1848-ban. A perszonálunió-reálunió kérdéséhez visszatérve, erre alapoztam a bevezetőben tett állításomat, amely szerint a fennálló alkotmányos környezet valódi perszonáluniót nem tett lehetővé. Ha az államfő személye közös, s a kül- és hadügyeket személyesen intézi, azok igazgatási tevékenysége nem választható szét. A perszonálunió szükségszerűen reálunió lesz.

A problémát azonban megközelíthetjük abból az irányból is, hogy az országgyűlés nem államkapcsolatokkal foglalkozott, csupán a magyar királynak a magyar alkotmányból eredő jogait ismerte el. Ha a magyar király más államnak is uralkodója, az a belső alkotmányos jogait nem érinti. A gondolatmenet következő lépése pedig az alábbi: csak az uralkodó közös személyét ismerjük el; hogy a belső alkotmányos jogai milyen hatást gyakorolnak a két állam viszonyára, az az államkapcsolat típusára vonatkozón irreleváns. Eme okfejtés végeredményeként az államkapcsolat perszonálunió lesz.

A végső konklúziónk az alábbi: csupán külső ránézésre az osztrák–magyar államkapcsolat reálunió volt, de az előző bekezdésben említett okfejtéssel a perszonálunió is levezethető volt. A kiegyezés ezért vezethetett eredményre. Számos olyan rendelkezése volt, amelyet eltérően lehetett értelmezni, így a dinasztia és Magyarország is levezethette belőle a számára megfelelő álláspontot.