

SOMOGYI ÉVA

A KÖZÖS MINISZTERTANÁCS TAGJAI, 1867-1907

Ismeretes, hogy a közös minisztertanács intézményét létrehozó 1867. évi törvények a közös minisztérium összetételét tudatosan meghatározatlanul hagyták.* A törvény csak annyit szögez le: „Egy közös minisztériumot kell felállítani azon tárgyra néve, melyek ... valósággal közösek,”¹ vagyis a külügyre, a hadügyre és a pénzügyre nézve. A 8.§ kimondja ugyan, hogy a külügyminiszter csak „mindkét fél minisztériumával egyetértésben és azok beleegyezése mellett” járhat el, a közös költségvetést „a közös minisztérium mind a két felelős minisztérium befolyásával fogja készíteni”, az azonban, hogy mit jelent a „befolyás”, azt a két felelős kormány milyen formában érvényesítheti, jogilag meghatározatlan maradt. Komjány Miklós a közös minisztertanács kialakulásáról szóló tanulmányában azt írja, hogy a közös minisztertanács fogalmába csak a közös miniszterek tartoztak bele, bár 1869-től rendszerint a magyar és az osztrák kormány elnökét, illetve tagjait is meghívták a közös miniszteri konferenciákra. Ez azonban konkrét ügy kapcsán, alkalmilag történt, ettől őket nem tekintették a közös minisztertanács állandó tagjainak.² A 20. század elején viszont Thallóczy azt írja: „a praxis azt mutatja és senki arra nem emlékezhet, hogy a három közös miniszter direkt közös tanácskozásra gyűlt volna össze”. „Mert melyek lehetnek azok az ügyek, melyekről a három miniszter tanácskozik?” A közös pénzügy talán? A közös költségvetést a közös pénzügyminiszter állítja össze, „de minthogy behajtása Magyarországon a magyar pénzügyminiszter feladata, Ausztriában az ottanié, így eo ipso ezek is résztvesznek a tanácskozáson”. „Ami viszont a külpolitika irányát illeti, azt sem a közös miniszterek határozzák meg, hiszen arra mindkét ország miniszterelnöke befolyást gyakorol; és a katonai igazgatás szükségleteinek meghatározása, röviden a hadügyi reszort kompetenciájába tartozó ügyek is a gyakorlatban egészen más módon intézettek el.”³

Kíséreljünk meg hát ezen, egymásnak bizonyos fokig ellentmondó vélemények után mindenekelőtt arra válaszolni, kik voltak a közös minisztertanács tagjai (résztevői) az általunk vizsgált évtizedekben.

* Részlet a szerző *Az Osztrák Magyar Monarchia közös minisztertanácsa* c. monográfiájából.

1 1867:XII. 27. §.

2 Miklós Komjány: Die Entstehung des gemeinsamen Ministerrates und seine Tätigkeit während des Weltkrieges. In: Miklós Komjány (hrsg.): Protokolle des gemeinsamen Ministerrates der Österreichisch-Ungarischen Monarchie 1914-1918. Bp. 1966. 30-31.

3 Thallóczy Lajos levele Müllerhez 1904. júl. 2. Haus-, Hof- und Staatsarchiv (a továbbiakban: HHStA.), Politisches Archiv (PA.) Karton (K.) 623. III/13.

1. táblázat⁴

résztevők	részvételek száma és aránya (%)	
	z 1868–1871 között (a Beust-korszakban) tartott 120 minisztertanácson	z 1872–1877 között (az ndrassy-korszakban) tartott 67 minisztertanácson
az uralkodó	50 (41,8%)	38 (56,7%)
a külügyminiszter	119 (99,2%)	67 (100,0%)
a hadügyminiszter	113 (94,2%)	54 (80,5%)
a közös pénzügyminiszter	110 (91,7%)	56 (83,5%)
mindkét miniszterelnök	70 (58,3%)	40 (59,8%)
csak egy miniszterelnök	23 (19,1%)	6 (8,9%)
szakminiszterek, közös minisztériumi tisztviselők, szakemberek	40 (33,3%)	44 (65,6%)

A miniszterelnök

A közös kormányzat első éveiben, 1868–1871 között, mint az 1. táblázat mutatja, valóban szokássá válik, hogy a minisztertanácsra meghívják a két országos kormány miniszterelnökét (120 alkalomból 70-szer), de egyáltalán nem számít kivételnek, ha a közös miniszterek pusztán egymás között értekeznek.

1868 nyarán kiderül, hogy a hadügyminisztérium már felemészte a katonai kiadásra szánt majd teljes évi összeget. A pénzügyminiszter hallani sem akar további folyósításról a delegációk hozzájárulása nélkül, ennek hiányában lemondással fenyegetőzik. Ám az ügy egyelőre nem kerülhet a delegációk, sőt az országos kormányok elé sem, mert a költségvetési túllépés publikussá válása veszélyeztethetné az éppen napirenden lévő véderőtörvény parlamenti elfogadását. A közös minisztereknek szigorúan egymás között kell megoldást találniuk. Átmeneti intézkedést hoznak: a császár utasítja a közös pénzügyminisztert, hogy a delegációk által már megszavazott összegből (amelyet az egész költségvetési évre szántak), előlegként teljesítse a hadügyminiszter igényeit, s a döntésért maga vállalja a „felelősséget”.⁵ Itt tehát a közös miniszterek egymás között, az országos kormányok szándékos megkerülésével döntöttek.

Közös minisztertanácsra pusztán a három közös miniszter részvételével, leggyakrabban akkor került sor, ha a közös miniszterek valamely kérdésben egymás között mintegy előzetes megbeszélést folytattak, s aztán hívták meg az országos kormányok tagjait. 1869-ben a katonai vezetés elhatározza, hogy eladja a fe-

4 337 minisztertanács résztvevőit elemeztem. A Beust-korszak (1867–71) valamennyi minisztertanácsát, az Andrássy-korszak 67 (1872–1877), a Kálnoky-korszak 72 (1883–1895) minisztertanácsának jegyzőkönyvét, a teljes Goluchowski-anyagot és Aehrenhal minisztersége első esztendejének, azaz öt minisztertanácsnak a jegyzőkönyveit (1907).

5 Gemeinsamer Ministerrat (a továbbiakban: GMR.) 1868. jún. 30. gemeinsame Ministerkonferenzahl (a továbbiakban: GMCZ.) 18; GMR. 1868. júl. 11. GMCZ. 19. A közös minisztertanácsai jegyzőkönyvek 1868–1883: HHStA. PA. XL; *István Diószegi* (hrg.): Die Protokolle des gemeinsamen Ministerrates des österreichisch-ungarischen Monarchie 1883–1895. Sajtó alatt; *Eva Somogyi* (hrg.): Die Protokolle des gemeinsamen Ministerrates des österreichisch-ungarischen Monarchie 1896–1907. Bp. 1991.

leslegessé vált és amúgyis kedvezőtlen helyen fekvő bécs-józsefvárosi katonai gyakorlópályát, s ezáltal olyan célokra szerez pénzt, amelyekhez a delegáció esetleg nem nyújtana támogatást (új gyakorlópálya építésére a bécsi Schmelzen, katonai kórház építésére stb.). Az osztrák pénzügyminiszter azonban, konzultálva magyar kollégájával, kijelenti, hogy a katonai kincstár kezében lévő ingatlanok nem „közösek”, hanem annak az államnak a tulajdonát képezik, ahol az ingatlan fekszik. Adott esetben tehát az eladásból befolyt összeg az osztrák pénzügyminisztériumot illeti. A kérdésről, amely lényeges és precedens értékű, először a közös miniszterek tárgyalnak, azután *gemischte Ministerrat*ok sorozatát tartják.⁶ Itt jellegzetesen olyan kérdésről van szó, amelyben a közös és az országos kormányok érdeke szembenáll egymással, s a minisztertanács célja a kompromisszum megteremtése.

A kiegészítés utáni első években gyakran előfordul (23 ilyen eset van), hogy a közös miniszterek értekezletén csak az egyik vagy a másik ország miniszterelnöke, vagy kormányának más tagja vesz részt. (Ez a későbbi években ritkán esik meg.) Sok oka lehet annak, hogy a közös minisztertanácsba csak az egyik „birodalomfél” képviselőit hívják meg. Leggyakrabban a magyar közjogi ellenállást megelőzendő tárgyalnak a közös miniszterek a magyar kormánnyal: a delegáció megnyitásának ceremóniájáról,⁷ a határőrvidék bekebelezéséről, a határőrvidéki erdők eladásáról⁸ — ez utóbbi kérdések ugyanis Magyarország számára messzeemenő gazdasági, politikai és közjogi következményekkel jártak. Máskor valamely ügyben az osztrák kormányt kellett megnyerni: így Taaffe miniszterelnökhelyettest és honvédelmi minisztert a *Landwehr* illetve a honvédség intézményének,⁹ amelyben az osztrákok keletkezésekor és a következő évtizedekben is a magyarok összeesküvését látták a közös hadsereg, a közös birodalom ellen, és kevésbé voltak konciliánsak, mint akár a közös miniszterek, akár a császár.¹⁰ Nem egyszer a közös kormány elé idézték Taaffet, hasson az osztrák delegációra, hogy az elfogadjja az éppen aktuális költségvetést. Nagyon jellemző, hogy a közös minisztertanácsban Hofmann minisztériumi osztályfőnök mint a közös kormány képviselője egyenrangú félként szól a vitához, s a delegációban folytatandó taktikáról ad tanácsot az osztrák miniszternek.¹¹

A minisztertanácsi jegyzőkönyvek hosszú sorát végigolvasva úgy látjuk, hogy azok a minisztertanácsok, amelyeken a közös minisztereken kívül csak az egyik vagy a másik kormány képviselői vesznek részt, a közös miniszterek szűkebb (tehát egymás között tartott) konferenciájának tekintendők, amelyekre az országos kormányokat a közös miniszterek mintegy megidézik — ahogy tették 1867 decembere előtt is —, nem annyira hogy egyeztessék, sokkal inkább, hogy elfogadtassák velük a maguk nézeteit.

6 GMR. 1869. máj. 23. GMCZ. 44; GMR. 1869. máj. 25. GMCZ. 45; GMR. 1869. máj. 26. GMCZ. 46. stb.

7 GMR. 1868. jan. 10. GMCZ. 2.

8 GMR. 1869. febr. 9. GMCZ. 34; GMR. 1869. febr. 18. GMCZ. 36; GMR. 1869. máj. 26. GMCZ. 49; GMR. 1869. júl. 1. GMCZ. 53.

9 GMR. 1868. febr. 9. GMCZ. 12; GMR. 1868. márc. 5. GMCZ. 15; GMR. 1868. márc. 8. GMCZ. 11.

10 A kérdésről részletesen írok: A közös minisztertanácsról frott, idézett c. munkám III/2. fejezetében.

11 GMR. 1869. júl. 10. GMCZ. 55.

A közös minisztertanács kialakulása első éveiben nyilvánvalóan szoros kapcsolatban állt az 1867 előtti császári minisztertanáccsal. Az egykorú gyakorlat a közös minisztertanács jegyzőkönyveit irattárilag is az osztrák császári minisztertanács folytatásaként kezelte, tovább használta azokat az előre nyomtatott felzetű jegyzőkönyveket, amelyek az 1867 előttiak letisztázására szolgáltak, ugyanolyan rendszer szerint iktatta őket, mint iktatták volt a régieket.¹² És nemcsak a kancelláriai szabályok öröklődtek, hanem az emberek is, az iktatóhivatalban, a magas bürokráciában s a tanácskozások jelentős részén az elnöki székben is. Magától értetődik, hogy a tárgyalások jellegében, hangnemében, a résztvevők szerepében is továbbéltek a kiegyezés előtti hagyományok. Thallóczy megállapításával ellentétben a dualizmus első éveiben igenis összeültek a közös, egykor volt birodalmi miniszterek, akadtak olyan tárgyak, amelyek — nézetük szerint — csak rájuk tartoztak.

Magyar kutató számára talán váratlan, hogy lényeges változást a minisztertanács összetételének ebben a vonatkozásában az Andrássy-korszak sem hozott.¹³ Az 1870-es években is — éppúgy, mint a Beust-érában — a közös minisztertanácsok 60%-án vett részt a két országos kormány miniszterelnöke.¹⁴ A közös miniszterek továbbra is gyakran tartottak egymás között értekezletet. 1873-ban így tárgyalták meg a birodalom központi hivatalai tisztviselőinek fizetésemelését,¹⁵ 1878-ban az okkupációval kapcsolatos intézkedéseket. A közös minisztereken kívül a katonai kancellária főnöke vesz részt érdemben a Bosznia-Hercegovinával kapcsolatos tárgyalásokon,¹⁶ mégpedig nyilvánvalóan teljes jogú tagként — egy olyan tisztviselő, akinek a közös kormányzat alkotmány szabta kereteiben nyilvánvalóan nincsen helye. Ezek a minisztertanácsok tárgyukban, funkciójukban is inkább hasonlítanak az 1880-as évek katonai konferenciáihoz, mint a későbbi évtizedek — félszemmel a delegációra tekintő, tehát a parlamenti felelősséggel inkább számoló — „klasszikus” minisztertanácsaihoz.

Persze továbbra is gyakran mesélik, hogy a költségvetést először egymás között tárgyalják a közös miniszterek, azután a császár elnöklete alatt, végül az országos kormányok bevonásával. Az 1874. március 3-i minisztertanácsban a császár felszólítja a résztvevőket: állítsák össze minél előbb olyan formában a költségvetést, „ahogyan azt az országos pénzügyminiszterekkel közölni szokás”, és arra is figyelmeztet, hogy az minél kevesebb példányban készüljön, hogy elkerüljék a feleslegesen széleskörű publicitást.¹⁷ 1875 nyarán a közötti miniszterek eleve megállapodnak abban, hogy először egymás között tárgyalják a költségvetést, azután a császár elnöklete alatt, végül „kombinált ülésen” az országos kormányok részvételével.¹⁸

12 *M. Komjáthy*: i. m. 24.

13 A közös külügyminisztérium elnöki osztályának (amely a közös minisztertanács ügyeivel foglalkozott) szerepe sem változott meg az Andrássy-korszakban.

14 Ld. az 1. táblázatot.

15 GMR. 1873. febr. 20. GMCZ. 144.

16 GMR. 1878. júl. 19. GMCZ. 206; GMR. 1878. júl. 25. GMCZ. 207; GMR. 1878. aug. 11. GMCZ. 209.

17 GMR. 1874. febr. 7. GMCZ. 151. Azután a közös miniszterek a császár elnökletevel: GMR. 1874. márc. 3. GMCZ. 152; Végül a két miniszterelnök és pénzügyminiszter részvételével: GMR. 1874. márc. 30. GMCZ. 153; GMR. 1874. márc. 31. GMCZ. 154.

18 GMR. 1875. jún. 26. GMCZ. 162; GMR. 1875. jún. 27. GMCZ. 163. „Kombinált” minisztertanács: GMR. 1875. júl. 8. GMCZ. 164; GMR. 1875. júl. 9. GMCZ. 165.

Lényegesen ritkábban fordul elő viszont, mint a Beust korszakban, hogy csak az egyik, vagy a másik ország kormányát hívják meg a közös minisztertanácsba, hogy megtörjék ellenállását, megnyerjék a birodalmi érdekek számára. Elsősorban magyar közjogi problémákról van szó ilyenkor, pl. a magyar delegáció túllépi kompetenciáját,¹⁹ vagy ami éppúgy visszatérő gond, mint a magyar közjogi ellenzékiiség: az osztrák delegáció megmakacsolja magát és nem hajlandó tudomásul venni a költségvetés túllépését, rendkívüli hitel felvételét.²⁰

Az 1880-as évektől azután valóban átalakul a minisztertanács; ritkaságszámba megy, ha a közös miniszterek csupán egymás között értekeznek.

2. táblázat²¹

	Az 1883–95 között (a Kálnoky-korszakban) tartott 72 minisztertanácson	Az 1895–1906 között (a Goluchowski-korszakban) tartott 73 minisztertanácson
részvevők	részvételek száma és aránya (%)	
az uralkodó	24 (33,3%)	21 (28,7%)
a külügyminiszter	72 (100,0%)	72 (98,6%)
a hadügyminiszter	66 (91,6%)	54 (74,0%)
a közös pénzügyminiszter	63 (87,5%)	62 (84,9%)
mindkét miniszterelnök	69 (95,8%)	68 (93,1%)
csak egy miniszterelnök	1 (1,4%)	
szakminiszterek, közös minisztériumi tisztviselők, szakemberek	62 (86,1%)	66 (90,4%)

Az 1883 és 1895 közötti tizenkét évben mindössze kétszer fordul elő, hogy a közös miniszterek csupán egymás között értekeznek.²² 1885-ben a katonai vezetés azt kívánja, hogy hét zászlóalj a tervezettnél hosszabb ideig állomásoztassanak Hercegovinában, ami bizonyos többletkiadással jár. A hadügyminiszter feleslegesnek tartja a két delegációt vagy a két kormányt póthitelek jóváhagyásával nyugtalanítani. Más forrásokból fedezik a költségeket, s úgy határoznak: majd utólag szerzik meg az indemnitást a közös kormány számára.²³ Szándékkal hagyják ki tehát az országos minisztereket, hátuk mögött döntenek. Egy 1889. évi, csak a közös miniszterek részvételével tartott tanácskozás a várható háborúval kapcsolatos, főként pénzügyi jellegű intézkedésekről számol be az uralkodónak.²⁴

19 GMR. 1874. máj. 6. GMCZ. 155.

20 GMR. 1878. máj. 15. GMCZ. 201; GMR. 1878. jan. 26. GMCZ. 202.

21 Ld. a 4. sz. jegyzetet. Az Aehrenthal-korszak öt minisztertanácsa nem reprezentatív értékű. Ezen általában Aehrenthal tárgyalt az országos miniszterekkel, a két közös miniszter egy alkalommal, a császár egyszer sem jelent meg.

22 *Diószegi István*: A közös minisztertanács működése 1883–1895. (Kézirat, bevezetés a Die Protokolle des gemeinsamen Ministerrates der österreichisch-ungarischen Monarchie 1883–1895 c. kötethez. 264. A még publikálás előtt álló kötet teljes anyagát a szerző rendelkezésemre bocsátotta, amiért ez alkalommal is köszönetemet fejezem ki.)

23 GMR. 1885. okt. 4. GMCZ. 327.

24 GMR. 1888. jan. 11. GMCZ. 349. A császár ezt a minisztertanácsot „a közös kormány” ülésének nevezte. *Diószegi I.*: i. m. 107.

A Goluchowski-korszakban öt olyan tanácskozást tartottak, amelyen a két miniszterelnök nem volt jelen. Ilyen alkalmakkor a közös miniszterek előzetesen egymás között vitatták meg a közös költségvetést. A minisztertanács elnöke „bevezetőként utal arra, kívánatosnak tartja, hogy a jövő évi költségvetéssel kapcsolatban először a közös miniszterek egymás között egyezsége jussanak”.²⁵

A jegyzőkönyveket olvasva szembeszökő a különbség e minisztertanácsok és azok között, amelyeken a két felelős kormány képviselői is résztvesznek. Ezekon feltűnik a kormánynak az abszolutista államokban szokásos uralkodói tanácsadó testület jellege. A közös miniszterek *Besprechungja* intern tanácskozás, amely feltételezi a résztvevők egymás közötti érdekazonosságát; nézeteik elsősorban eljárásbeli kérdésekben térnek el egymástól. Amikor a tanácskozásokon a két országos kormány tagjai is megjelennek, kerül előtérbe az a kérdés, hogy szándékaikat hogyan fogják elfogadtatni az alkotmányos testületekkel. Ilyenkor a közös miniszterek nem az uralkodó tanácsadói, sokkal inkább közvetítők a Monarchiában állandóan ütköző háromféle érdek: ti. az egymással gyakran ütköző birodalmi, osztrák és magyar érdekek között.²⁶

Tagjai voltak-e hát az országos miniszterek a közös minisztertanácsnak? Ludwig Bittner, aki az „Österreich-Ungarns Aussenpolitik”-ban először közölt minisztertanácsai jegyzőkönyveket Thallóczy Lajoshoz hasonlóan magától értetődőnek tekinti, hogy a közös kormányt a közös miniszterek és a két ország miniszterelnöke alkotja.²⁷ Komjáthy Miklós — mint utaltunk rá — főként a korai és a világháborús jegyzőkönyvek alapján az országos miniszterelnököket a közös kormány nem teljes jogú tagjainak tekinti.²⁸ Diószegi István az 1870–80-as évek jegyzőkönyveit elemezve — de valójában az egész dualista korszakot kiválóan ismertetve — a közös minisztertanácsot, amelynek a közös miniszterek és a két miniszterelnök egyaránt tagja, tekinti az Osztrák-Magyar Monarchia közös kormányának. „A közös miniszterek egyetemleges felelősségében, amit a kiegyezési törvény megállapított, a közös ügyekre gyakorolt befolyása következtében a két kormány is osztozott, és ezt a felelősséget csak úgy vállalhatta, ha a döntések meghozatalában egyenrangú fél gyanánt szerepelt. Az a kiegyezés időszakában keletkezett és később is előbukkanó korabeli felfogás, amely megkülönböztette a közös minisztertanács »teljes jogú« és »nem teljes jogú« tagjait, és a közös minisztertanács fogalmát a közös miniszterek tanácskozására korlátozta, véleményünk szerint *közjogi* tekintetben nem volt megalapozott. A közös minisztertanács *közjogi* tekintetben nem volt és nem lehetett más, mint a közös miniszterek,

25 GMR. 1897. szept. 17. GMCZ. 404; GMR. 1898. márc. 21. GMCZ. 408; GMR. 1900. márc. 23. GMCZ. 418; GMR. 1901. ápr. 8. GMCZ. 431; GMR. 1902. márc. 14. GMCZ. 435. A formula az idézett minisztertanácsokon szinte szószertint azonos.

26 A Goluchowski-korszakban a meghívó szövege is megkülönbözteti a két eltérő típusú minisztertanácsot: „Besprechung der gemeinsamen Ministern” szól a külügyminiszter meghívója, ha csak a közös minisztereket hívja össze (Goluchowski Krieghammerhez és Kállayhoz, 1901. ápr. 4. HHStA., PA. I, K. 621. 99/C.d.M.; Goluchowski Krieghammerhez és Kállayhoz, 1902. márc. 12. uo. 53/C.d.M.), „gemeinsamer Ministerkonferenz”, amikor a két miniszterelnököt és esetleg az osztrák és a magyar kormány más tagját is meghívja a tanácskozásra. Felesleges darabonként idézni a meghívók sorát, amelyek az 1901–1906 évekre a fent idézett Kartonban, az 1906–1915 évekre uo. 624. Kartonban találhatók.

27 Ludwig Bittner — Hans Übersberger (hrg.): Österreich-Ungarns Aussenpolitik von der bosnischen Krise 1908 bis zum Kriegsausbruch 1914. Diplomatische Aktenstücke des österreichisch-ungarischen Ministerium des Äussern I. Wien–Leipzig, 1930.

28 Ld. a 2. sz. jegyzetet.

valamint a két kormány miniszterelnökének (esetleg más tagjainak) tanácskozá-
sa.”²⁹ (Kiemelés — S. É.)

Hogy a közös minisztertanács a gyakorlatban hogyan alakult, azt a fentiekben láttuk. Am úgy tűnik, függetlenül attól, hogy a különböző időszakokban mennyi-
re volt általános vagy ment kivételszámba az országos miniszterek meghívása a
közös minisztertanácsba, *sohasem tekintették őket evidensen* a közös kormányzat
tagjainak. Minden minisztertanácsi meghívóból, minden minisztertanácsra való
utalásból kitetszik ez. Az 1870-es években combinierte Ministerberatungról,
verstärker Ministerratról beszélnek, ha az országos miniszterek is részt vesznek a
tanácskozáson.³⁰ És később is mindig utalnak arra, ha az országos minisztereket
is meghívják a minisztertanácsra, részvételük nem magától értetődő. Elrendelem
— írja Ferenc József Beustnak —, hogy a javaslatot „a Reichsminiszterek konfe-
renciáján a két miniszterelnök bevonásával” tárgyalják meg. Közös miniszterta-
nács lesz, írja Bolfras a császárnak, amelyen a magyar miniszterelnök is részt fog
venni,³¹ közös minisztertanács lesz a közös miniszterek és a két miniszterelnök
részvételével — írja Aehrenthal közös külügyminiszter.³² A nevezetes, 1905. au-
gusztus 22-i minisztertanácsi jegyzőkönyv így kezdődik: „Őfelsége konferenciára
hívta össze a közös minisztereket és a két miniszterelnököt, hogy a magyarországi
helyzetet megvitassák.”³³

A századvég közjogi harcai idején Goluchowski mintegy elvileg is állást foglal
a kérdésben: „Azok a minisztertanácsok, amelyeken a közös minisztereken kívül
a két miniszterelnök és esetleg egyes reszortminiszterek is résztvesznek, ... szorosan
véve aligha adhatjuk a közös minisztertanács nevet...”³⁴

Ezek után csak azt kérdezhetjük: miért tartotta Thallóczy óta mindenki oly
fontosnak, hogy a két miniszterelnök tagja-e a közös kormánynak?

Ismeretes, hogy a dualista államkoncepció, főként annak eredeti (tehát mag-
yar) változata, tagadta a két ország felett álló Gesamtmonarchie létét. Ebből kö-
vetkezett, hogy nem ismerte a közös kormányt mint testületet és főként nem is-
merte a birodalmi parlamentet, helyette konstruálta a delegáció intézményét. A
közös minisztériumnak — Komjáthy megállapítása szerint — és éppen a parla-
menti ellensúly hiánya következtében sikkadt el a polgári alkotmányosság szerin-
ti kormány-jellege.³⁵ Elemzésünk körén kívül esne e konstrukció pozitívumainak

29 *Díszégi I.*: i. m. 233. és 264–265.

30 Szlávny magyar miniszterelnök Andrásynak, 1873. febr. 16.: a költségvetés megtárgyalására össze-
hívott „kombinierte Ministerberatung” tervezett időpontja neki nem felel meg. HHSStA., PA. I, K.
558. Auersperg osztrák miniszterelnök Andrásynak, 1873. febr. 16.: a szokásos „kombinierte Mi-
nisterrat” összehívását kéri. Uo. „Verstärkte Ministerrat”-ról van szó GMR. 1870. júl. 22.
GMCZ. 68; Beust „in einem durch die beiden Ministerpräsidenten verstärkten Ministerrat”-ban
akarja tárgyalni a véderőtörvény módosítását. Beust Lónyayhoz, 1871. jún. 17. HHSStA., PA. I, K.
560. 339/PS. stb.

31 Bolfras a császárhoz, 1899. márc. 5. Kriegsarchiv (KA.) Militärkanzlei Seiner Majestät des Kaisers
(MKSM.) 20-1/1/1899.

32 Aehrenthal Schönaichhoz, 1907. nov. 28. HHSStA., PA. I, K. 624. 706/C.d.M.

33 GMR. 1905. aug. 22. GMCZ. 450.

34 Goluchowski Bánffyhoz, 1895. szept. 7. NR. 196. HHSStA., PA. XL, K. 213. Liasse XXX. Az iratot
először *M. Komjáthy* idézte.

35 „Megfelelő parlamenti ellensúlyról pedig szándékosan nem gondoskodtak a kiegyezést tető alá
hozó magyar politikusok, jól tudván, hogy a közös kormány törvényhozási megfelelője csak birod-
almi parlament lehet. Ők pedig mind a kormányzás, mind a törvényhozás szintjén még a látszatát
is kerülni kívánták mindannak, ami a magyar állam felett álló birodalomnak volt a kifejezője. *M.
Komjáthy*: i. m. 26–27.

és negatívumainak vizsgálata. Sokszor és sokan mutattak rá a kiegyezési rendszer megszületésének pillanatától arra az alapvető ellentmondásra, ami az egész szisztémát jellemezte: hogy egyrészt következetesen törekedett Ausztria és Magyarország alkotmányosságának megteremtésére-megőrzésére, másrészt pedig kizárta vagy korlátozta az alkotmányos kezelést a birodalom legfontosabb dolgaiban, a közös ügyekben. Mégpedig nemcsak az uralkodóval kötött kényszerű alku következtében, hanem mert így látott módot arra, hogy a dualista birodalomban Magyarország megőrizze viszonylagos önállóságát.³⁶

Birodalmi parlament híján a közös kormány felelőssége nagyon bizonytalan volt. A magyar kiegyezési törvény 39. §-a szerint ugyan a közös minisztereknek joguk volt megjelenni a delegációk ülésén és kötelességük, hogy a delegációkban hozzájuk intézett kérdésekre választ adjanak — ami tulajdonképpen a parlamenti felelősségre vonás lehetőségét jelentette —, az 50–51. § pedig a közös miniszterek esetleges perbefogásának feltételeit is megszabta, a két ország törvényei azonban ebben a vonatkozásban is eltértek egymástól. Ugyan az osztrák törvény is leszögezte, hogy a közös minisztérium a delegációnak felelős,³⁷ a törvény végrehajtásának megszabását azonban későbbi időre halasztotta.³⁸ A század végétől az osztrák képviselőházban és a delegációban ismételten sürgették a harminc évvel korábban megígért törvény benyújtását,³⁹ ám 1911-ig csupán odáig jutottak, hogy Aehrenthal a delegációban kijelentette: „Egy ilyen törvény megalkotása alkotmányos berendezkedésünk kiépítése szempontjából hasznos volna.”⁴⁰

Persze nem pusztán a törvények végrehajtási utasítása hiányzott ahhoz, hogy a közös miniszterek valóban felelős miniszterek legyenek. A delegációk sajátos működése, kompetenciájuk szűken behatárolt volta tette illuzórikussá, hogy a közös miniszterektől a delegációk megvonhassák a bizalmat, hogy a közös minisztereket parlamentáris úton megbuktathassák.⁴¹ Ez akkor is így volt, ha a közös miniszterek gyakorta és megyőződéssel hivatkoztak „felelősségükre”.⁴²

36 A kérdésről ld. *Hándk Péternek az 1960-as években írott, máig alapvető tanulmányait: A polgári átalakulás feltételei és a kiegyezés; Magyarország az Osztrák-Magyar Monarchiában* — Tülsúly vagy függőség? In.: *Uő.: Magyarország a Monarchiában*. Bp. 1975. 127–156, 289–340.

37 16. §. Reichsgesetzblatt (RGBl) Nr. 146/1867 *Edmund Bernatzik* (hrg.): Die österreichischen Verfassungsgesetze. Wien 1911². 446–447.

38 18. § I. h.

39 1898. márc. 30-án Lorbeer, 1901. ápr. 30-án Dobernig és elvbarátai interpelláltak a képviselőházban, 1904. jan. 21-én Tollinger és elvbarátai a delegációban a közös miniszterek felelősségének ügyében. 1906. jún. 6-án Sylvester, Dobernig és társai kérdezték meg Goluchowski külügyminisztert, nem óhajt-e érvényt szerezni az 1867. évi 146. tc. 18. §-ban tett ígéretnek. HHStA., Administrative Registratur des Ministerium des Äußern (Adm. Reg.), Fach 4, K. 445. Az 1898-as interpelláció ügyében Thun Goluchowskihoz, 1898. ápr. 13. HHStA PA. I, K. 633. 222/C.d.M. Goluchowski — mint várható —, elhárítja magától a „felelősséget”: a törvényalkotás a Reichsrat kompetenciájába, a törvény előkészítése az osztrák kormány hatáskörébe tartozik.

40 Abschrift der Noten des k.k. Ministerpräsidenten, 1911. febr. 9. 620/MP. Uo.

41 A közös kormány és a delegációk kapcsolatáról, s hogy mennyire korlátozott volt azon ügyek köre, amelyekért a közös miniszterek a gyakorlatban a delegációknak valóban felelősséggel tartoztak, A közös minisztertanács c. idézett munkám III. részében részletesen írok.

42 1884-ben Kálnoky közös külügyminiszter azt panaszolta az uralkodónak, és emiatt felmentését is kérte, hogy a magyar politikusok nem a delegációban tették bírálat tárgyává külpolitikáját, ahol neki, mint felelős miniszternek joga és kötelessége lépéséért felelősséget vállalni, hanem megenyhedhetetlen módon a magyar parlamentben. Kálnoky a császárhoz, 1884. okt. 13. (Telegramm) HHStA., PA. I, K. 467. Liasse XX/C.

Mivel a gyakorlatban kevésbé érvényesült a közös miniszterek parlamenti felelőssége, meghatározónak látjuk a két felelős kormány miniszterelnökének részvételét a közös minisztertanácsban. Az ő személyük által legalább közvetve érvényesülhetett a parlamenti ellenőrzés. Ezt törvények is leszögezték⁴³ s a miniszterelnökök — ha a közös kormány valamely igényével szembe akartak helyezkedni — rendre hivatkoztak arra, hogy ők parlamentjeik előtt a közös ügyekért is felelősek.⁴⁴

Az országos miniszterek részvétele a közös minisztertanácsban azonban nem pusztán a közös miniszterek alkotmányos korlátozását szolgálta. Maguknak a közös minisztereknek is szükségük volt az országos miniszterekre, akik a parlamentek rokonszenvét inkább bírhatták és megszerezhették, mint ők. Ismertes, hogy valamennyi külügyminiszter szenvedett az elszigeteltségtől; attól, hogy nem volt élő kapcsolata a parlamentekkel. Beust kétségbeesetten igyekezett a német liberálisok támogatását megszerezni és megőrizni.⁴⁵ Kálnoky panaszkodott a külügyminiszter méltatlan helyzete miatt, hogy parlamenti támasz nélkül kiszolgáltatott,⁴⁶ Aehrenthal szerint a közös miniszter a két parlament közt „a levegőben lóg”, „nincs szilárd pontja”.⁴⁷ Szükségük volt az országos kormányokra, *hogy osztozzanak velük a parlamenti felelősségben*. Erről beszél a közös minisztertanácsban Beust,⁴⁸ Becke közös pénzügyminiszter,⁴⁹ Taaffe osztrák miniszterelnök: az országos minisztereket be kell vonni a közös kormány tanácskozásába, „mert mindkét birodalomfélben ők rendelkeznek a parlamenti többség felett”.⁵⁰

A két miniszterelnök, ha részt vett a közös minisztertanácsban, annak teljes jogú tagja volt, mégpedig az országos érdek teljes jogú képviselője. Lehet, hogy közjogilag a közös és az országos miniszterek együttesen alkották a közös kormányt, mégis úgy érzem, hogy az a definíció, amely szerint a közös minisztertanácsnak a közös miniszterek és a két miniszterelnök egyaránt tagja, elmosza az országos és a közös miniszterek érdekkülönbségét, holott azt a kortársak is pontosan látták.

Mindössze két jellegzetes történetet említenék. Gróf Andrassy Gyula magyar miniszterelnökhöz, a magyar érdekek képviselőjéhez fűződik az egyik, gróf Andrassy Gyula közös külügyminiszterhez, a birodalmi érdek képviselőjéhez fűződik a másik. Mindkettő ahhoz az Andrassyhoz, akinek állásfoglalására, érvelésére jogi precedensként tekintettek a későbbi évtizedekben is.

43 1867:XII. § 8., 16., 24.

44 GMR. 1897. jún. 13. GMCZ. 403. Bánffy magyar miniszterelnök: „Jedenfalls oblige den beiderseitigen Regierung die Verantwortung für jedwede Bedeckung, also auch für jene aus den gemeinsamen Aktiven, gegenüber den Parlamenten, und könne daher eine Teilung dieser Verantwortung mit der gemeinsamen Regierung nicht eintreten.” Ugyanerről Bánffy GMR. 1897. jan. 14. GMCZ. 396; Tisza István magyar miniszterelnök GMR. 1904. ápr. 16. GMCZ. 442.

45 Ld. A közös minisztertanács c. munkám I. részének 4. fejezetét.

46 Kálnoky felségfolyamodványa, 1895. máj. 2. HHStA., PA. XL, K. 213. Kiadta: *Friedrich Engel-Janos*. In: *Journal of Central European Affairs* 11 (1951/52) 259–278.

47 *Somogyi Éva*: Aehrenthal birodalmi reformtörvényei 1906–1907. Századok 120 (1986) 792.

48 GMR. 1868. jan. 13. GMCZ. 4.

49 GMR. 1869. jan. 11. GMCZ. 3.

50 Uo.

1.) 1868 elején Beust nagy gondban volt amiatt, hogyan fogja védelmezni politikáját a delegációkban, főként a magyar delegációban, ahol a tárgyalás nyelvét sem értette. Ezért úgy gondolta, Andrássy feladata lesz, hogy a közös kormány külpolitikai álláspontját a delegációban képviselje. Andrássy megütközve utasította el Beust öltetét. A kiegyezési törvények szerint — mondta — a külpolitikát a két országos kormánnyal egyetértésben kell irányítani, ezt ő mindig úgy fogta fel, hogy támogatnia kell a közös minisztert, de a „külpolitikáért a közös külügyminiszter egyedül felelős”, ő, a magyar miniszter a magyar delegációban nem képviselheti a közös miniszter álláspontját. Inkább azt is megengedi, hogy a delegáció bizottságaiban a közös miniszter németül szóljon, a plenáris ülésen pedig helyettesítse őt valaki.⁵¹

Andrássy osztrák partnerei, a liberális Herbst és Giskra, a konzervatív Taaffe is pontosan tudták, hogy a birodalomban háromféle érdek van és nem akarták ezeket egybemosni.⁵²

2.) 1876-ban Tisza Kálmán magyar miniszterelnök és a közös külügyminisztérium között hosszú vitára került sor egy látszólag apró ügyben. Nagyenyed községben leégett egy lovassági kaszárnya, s annak helyreállítására a közös minisztertanács megszavazott egy bizonyos összeget, amit a hadügyminiszter utólag törölt a költségvetési tervzetből. Hasonló gondjai vannak a miniszterelnöknek a gazdasági kiegyezési tárgyalások minisztertanácsi jegyzőkönyveivel kapcsolatban, véleménye szerint ugyanis a résztvevők utólag érdemben módosították a jegyzőkönyv szövegét. E kellemetlen tapasztalatok alapján Tisza azt kívánja, hogy a jegyzőkönyveket a javítások után újra körözzék a résztvevők között, valamint hogy a Magyarországot érintő tanácskozások jegyzőkönyveiből másolatot vagy kivonatot kapjon.⁵³

Az ügy — amint ez ebben a birodalomban nem ment ritkaságszámba — hónapokat vett igénybe, halmozódtak az akták, végül Andrássy egy felségfolyamodványban elvi álláspontját is kifejtette:⁵⁴ „Az gondolom, hogy azoknak a konferenciáknak a jegyzőkönyveiről, amelyeket csak a közös miniszterek tartottak Ófelsége vagy az én elnökletem alatt, nem kell másolatot csinálni, ezekkel eddig semmiféle nehézség nem volt, ezekben a jegyzőkönyvekbe a két országos kormánynak sohasem volt betekintése, éppúgy nem, ahogy a két birodalomfél kormányai jegyzőkönyveihez a közös minisztereknek nincsen semmi közük.” Megengedhetőnek tartja, hogy a két országot érintő jegyzőkönyvekből másolatot kapjanak a miniszterelnökök, de csak olyan jegyzőkönyvekről lehet szó, „amelyeket a miniszterelnök amúgy is megkapott betekintésre”. S aztán a jegyzőkönyvek új köröztetési szabályzatában is különbséget tesz azon minisztertanácsok között, amelyen csak a közös miniszterek vesznek részt (ezeket a jegyzőkönyveket csak egyszer kell körözni), itt úgysem lehet probléma a szövegek autentikusságának vonatko-

51 GMR. 1868. jan 26. GMCZ. 8.

52 Ennek jellegzetes és persze külsődleges megnyilvánulása, hogy új egyenruhát terveznek a külügyi tisztviselők számára, nehogy összekeverjék őket a ciszlajtán minisztériumokban szolgálókkal.

53 Tisza Andrássyhoz, 1876. jún. 7.; Tisza Andrássyhoz, 1876. dec. 5. A teljes iratanyag: Cirkulation der Ministerratsprotokolle betreffend. HHStA., PA.I, K. 558. GA II/3. (Az anyagot először Komjáthy M. használta.)

54 Andrássy felségfolyamodványa, 1877. jan. 9. Uo.

zásában, míg a kibővített minisztertanácsok jegyzőkönyveit a jövőben kétszer kell körözni.⁵⁵

Mint láttuk, Andrassy magyar miniszterelnök nem azonosította magát a közös külügyminiszterrel. Andrassy közös külügyminiszter nemcsak tartalmilag, hanem az iratkezelés módjában is különbséget tett a „tulajdonképpeni” közös minisztertanácsok és a „kombinált”, „megerősített” minisztertanácsok között; úgy vélte, az előbbihez az országos ministereknek semmi köze. Goluchowski a „kombinált” minisztertanácsot nem tartotta a szó szoros értelmében vett közös minisztertanácsnak. Mégis a két miniszterelnök a dualizmus első évtizedében gyakran, a későbbi időben majd’ mindig ott ült a közös minisztertanácsban és vállalta a felelőséget azért, amit ott együtt elhatároztak.

Mint oly sok vonatkozásban, itt is egy sajátos ambivalencia érvényesült. A közös külügyminiszterek szerettek volna önállóak lenni, birodalmi ministerek, *Reichskanzler*ek, az országos kormányoktól függetlenül intézni dolgaikat, hogy ezzel mentesüljenek az országos kormányok által érvényesített közvetett parlamenti felelősség alól, és ha volt rá módjuk, tették is. Ugyanakkor szükségük volt az országos kormányokra; arra, hogy azok részt vállaljanak a felelősségben, megszerezzék a parlamenti támogatást nem annyira a kül- vagy katonapolitikai döntésekhez, hanem a mindenképp alapjául szolgáló közös költségvetéshez. A két miniszterelnök, ha résztvett a közös minisztertanácson, ha odaengedték, annak teljes jogú tagja volt, az országos érdek teljes jogú képviselője. Lehet, hogy más országokban, a szokványos kormányok esetében is ellentétes érdekeket kell egyeztetni; Ausztria, Magyarország és a Monarchia érdekeinek ellentéte azonban nyilvánvalóan nem degradálható tárcák érdekütközésére.

A közös külügyminiszter

A közös minisztertanács kulcsfigurája, az egyetlen ember, aki gyakorlatilag valamennyi értekezleten részt vesz, a közös külügyminiszter.

Ő a közös minisztertanács elnöke. Honnan ered ez a funkciója, miért éppen neki jut ez a szerep? A lapos válasz — mert őt nevezi ki a császár és király — teljesen helytálló és lényegét tekintve kielégítő is. Már 1867-ben a közös külügyminisztérium elnöki osztályát szervező statutumban ez áll: „Birodalmi kancellár, aki

55 A jegyzőkönyv köröztetéséről egyébként részletesen ír *Diószegi I.*: i. m. 282–285. Ha nem is túl gyakran, de mégis gesgett, hogy valamelyik országos kormány kifejezetten ellenséges viszonyban állt a közös minisztériummal. Pl. 1871-ben Hohenwarttal szemben a közös ministerek igyekeztek a Reichsrat-delegáció támogatását megszerezni. A kérdést szabályos közös minisztertanácson is tárgyalták, amelyen a közös ministerekén kívül a Präsidialsection osztrák ügyekkel foglalkozó osztályfőnöke, Hofmann vett részt. Ebbe a jegyzőkönyvbe Hohenwart nyilván nem tekinthetett be. GMR. 1871. márc. 11. GMCZ. 105. Az 1876. évi Andrassy–Tisza polémia után egy jó emberöltővel Stürgkh osztrák miniszterelnök kér Berchtold közös külügyminisztertől autentikus másolatot minisztertanácsai jegyzőkönyvekről és azt Berchtold, Andrassyhoz hasonlóan, mint megengedhetetlen újítást visszautasítja, pedig Stürgkh kérése kifejezetten azokra a minisztertanácsokra vonatkozik, amelyeken az osztrák kormány is résztvett. Stürgkh Berchtoldhoz, 1912. márc. 19.; Berchtold Stürgkh-höz, 1912. máj. 8. HHSStA., PA. I, K. 623.

a birodalmi minisztertanácsban elnököl...”.⁵⁶ Andrásytól kezdve a külügyminisztereket „Kinevezem Önt Házam és a külügyek miniszterévé és megbízom a közös minisztertanács elnöki teendőinek ellátásával” formulával nevezi ki Ferenc József.⁵⁷

Ebben a birodalomban a politika külpolitika (a belső ügyeket legfeljebb adminisztráció titulus illetheti), a külügyminiszter az állam megkülönböztetett tisztviselője. A hivatalos ranglista első osztályát csak miatta hozták létre, a másik két közös miniszter, valamint Ausztria és Magyarország miniszterelnöke a második rangosztályba szorul.⁵⁸ Már ezért is a külügyminisztert illeti a miniszterek tanácskozásán az elnöki szerep. Amellett ő a császári ház minisztere, ami azt jelenti, hogy ő az udvarhoz legközelebb álló miniszter, aki kivételezett szerepet tölt be, aki közvetlenül érintkezhet a császárral, nem úgy, mint az összes többi miniszter, az udvari kancellária közvetítésével. Ferenc József nevében a császári ház (és a külügyek) minisztere folytat levelezést az idegen uralkodókkal, tárgyal a Vatikánnal az uralkodónak fenntartott püspöki kinevezésekről. Ez számára olyan kapcsolatokat biztosít, olyan politikai befolyást, amely a szűken vett külügyi rezszorthatárt jócskán túllépi. A külügyminiszter mint a Ház minisztere bizonyos fókig a birodalom összpolitikájának végrehajtó hatalma.⁵⁹

Aligha volna értelme azon gondolkodni, hogy a közös minisztertanács elnöki szerepe a *Hausministeri* vagy a külügyminiszteri funkcióból eredt-e? (Erről egyébként is végeláthatatlan közjogi vita folyt.) Az azonban nem kétséges, hogy a Ház minisztere és a közös minisztertanács elnöki funkció kölcsönösen erősítettek egymást, és abba az irányba hatottak, hogy e hármas feladatot betöltő személy mintegy a birodalom miniszterelnöke legyen. A külügyminisztérium úgy volt berendezve, hogy annak egy része: *Präsidialsection*-ja, *Cabinet des Ministerse*, vagy bármiképp nevezték, a birodalom belső dolgaival foglalkozott, mintegy birodalmi miniszterelnöki hivatal szerepét töltötte be.⁶⁰

56 Notiz des Sectionschef v. Müller über die Bedeutung des Titels „Vorsitzender im gemeinsamen Ministerrate”, 1904. aug. 7. HHStA., PA. I, K. 623. III/13.

57 HHStA., Kabinett- Archiv, Geheimakten K. 40. (Ministerwechsel der gemeinsamen Minister.)

58 1873-ban vezetik be a kilenc rangosztályt a külügyminisztériumban. Jahrbuch des k.u.k. Auswärtigen Dienstes 1897. 3; *Erwin Matsch*: Geschichte des Auswärtigen Dienstes von Österreich (-Ungarn) 1720–1920. Graz–Wien–Köln, 1980. 93–95.

59 A „Hausminister” titulus jelentését egy „legfelső elhatározás” határozta meg (1893. jan. 20.). A cs. és k. Ház ügyeit mint közös ügyeket az 1867: XII. tc. nem ismeri, a külügyminiszter e funkciója az abszolútizmuskori (1852. ápr. 12.) császári elhatározásra épül. Vö. *Komjányi M.*: i. m. 40; Jahrbuch des k.u.k. Auswärtigen Dienstes 1897. 3-4.; *Friedrich Tezner*: Der Kaiser. Österreichisches Staatsrecht in Einzeldarstellungen I. Wien, 1909. 194–195. *Helmut Rumpfer*: Die rechtlich-organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Aussenpolitik der Habsburgermonarchie 1848–1918. In: Die Habsburgermonarchie 1848–1918 Hrg. von *Adam Wandruszka* und *Peter Urbanitsch*. VI. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen I. Wien, 1989. 41–42.

60 Talán nem érdektelen itt megjegyezni, hogy az a hatóság, amely korábban a császári minisztertanács dolgaival foglalkozott, tehát a Protokollführer-Kanzlei der Ministerkonferenz, 1867 előtt nem a külügyminisztériumhoz, hanem Belcredi államminisztériumához tartozott, tehát országos hatóságként működött, s csak 1868 januárjában építették be a külügyminisztérium *Präsidialsection*-jába. Beust felségfolyamodványa, 1868. jan. 2. HHStA., PA. I, K. 558. GA. II/5. Ugyanerről a Ministerkonferenz-Kanzlei egykori elnöke, Bernhard Meyer azt írja, hogy az ő kancelláriája egy olyan központi hatóság volt, amely a birodalom két részre szakításával megszűnt. *Bernhard Mayer* (hrg.): *Erlebnisse des Bernhard Ritter v. Meyer*. 2. Wien–Pest, 1875. 101–104.

A Házminiszter alkotmányos voltát a magyar ellenzék kezdetől vitatta. 1868-ban Simonyi interpellált a delegációban, 1889-ben Kálnoky és a magyar kereskedelmi miniszter, Baross között folyt vita a kérdésben. 1892-ben ismét a delegációban Ugron tiltakozott a *Hausminister* titulus ellen, amire a külügyminiszter megbízásából gróf Cziráky válaszolt: „A külügyminiszter kinevezésekor kapta a császári ház minisztere titulusát, és bízta meg az uralkodó e hivatal teendőinek ellátásával. Ezen teendők nem állam-, hanem magánjogi természetűek.” (Tehát a császári ház minisztere titulus nem következik a magyar törvényekből, de semmiképpen nem ütközik velük, mert a császári ház miniszterének nem állam-, hanem magánjogi funkciója van — körülbelül ezt jelenti Cziráky válasza.) A magyarázatot a delegáció elfogadja.⁶¹

1895-ben újabb Ugron-interpelláció hangzik el: Házminiszterként elnököl-e a külügyminiszter a közös minisztertanácsban, továbbá elnöki megbízása csupán a közös miniszterek egymás közti tanácskozására vonatkozik-e? Bánffy magyar miniszterelnök Goluchowskihoz fordul, „hogya a felvetett kérdésekre nézve saját szempontjából nagybecsű nézeteit velem tüzetesen közölni, s mindazokat az adatokat, történeti előzményeket és az ügy megvilágítására szolgálható segéd-eszközöket rendelkezésemre bocsátani méltóztassék, melyek alapján a kérdés eredményes és végleges megoldást nyerhet”.⁶²

A tárgyyszerű választ, amire máskor Goluchowski oly nagyon törekedett, ez alkalommal szokatlan kioktatással kezdte.⁶³ A magyar parlamentarizmus valóban Európában egyedülállóan hosszú történeti múltra tekinthet vissza, ám az alkotmány élő valami, amelyet az idők során a szükségleteknek megfelelően módosítani kell. Nem szabad figyelmen kívül hagyni a tradíciót, de éppen a magyar alkotmány hagyományával állna ellentétben, ha bizonyos kérdések megítélésénél csak az 1848. évi, meg az 1867. évi törvényeket vennénk figyelembe, ha mintegy Prokusz-tész-ágyba mindent ezekbe a törvényekbe akarnánk belegyömöszölni. A törvény élő valami. 1867 óta valamennyi külügyminiszter egyszemélyben a császári ház minisztere is volt. A *Minister des Kaiserlichen Hauses* nem hivatal, hanem egy mandátum, amellyel őfelsége magánjogi ügyeinek intézését és képviselését a külügyminiszterre ruházza. Nem lehet kétségbevonni az uralkodó jogát, hogy érdekeinek védelmét arra bízta, akire kívánja. És ezután következik a bennünket most igazán érdeklő válasz: minthogy a közös kormánynak nincsen miniszterelnöke, mert nem organikus kormány, „de a közös miniszterek törvényesen előírt tárgyalásain valakinek elnökölnie kell, ezért a közös minisztertanács fennállása óta a mindenkori közös külügyminiszter egyben a közös minisztertanács elnöki teendőivel is meg lett bízva”. (Jellegzetes, hogy Goluchowski Ugron azon kérdésére, hogy a császári ház minisztere csak a közös miniszterek egymás közti értekezletén elnököl-e, egyáltalán nem felel.)

A választ Ugron ugyan elfogadja, de az ügyet végleg lezárni mégsem sikerült. A századforduló után a közös minisztertanácsban való elnöklés problémája újra felmerül, most már abban a formában, hogy egyáltalán alkotmányos-e a közös

61 A „Ház-miniszter” titulus körül folyó közjogi vita teljes iratanyaga 1895-ig bezárólag: HHStA., PA. XL, K. 213. Liasse XXX: Interpellation des ungarischen Reichstagsabgeordneten Ugron bezüglich des Titels: Minister des kais. Hauses 1895.

62 Bánffy Goluchowskihoz, 1895. aug. 15. Uo.

63 Goluchowski Bánffyhoz, 1895. szept. 7. Uo.

minisztertanács intézménye, lehet-e annak elnöke. Lovászy függetlenségi képviselő tiltakozik az ellen, „hogy itt szerveztessék és formákba öntessék egy közös minisztertanács, amelynek törvényeinkben semmi nyoma nincsen, hogy annak élére Öfelsége elnököt rendeljen, és az ezt a címet állandóan viselje”.⁶⁴ Tisza István ekkor sajátos védekező álláspontot foglal el, mintha kicsit behódolt volna az ellenzéknek: nem közös minisztertanácsról van szó, csupán a közös miniszterek „értekezletéről”, az „nem külön jogi személy, impériumot (államhatalmat, kormányzati hatalmat) nem is gyakorolhat”. „A közös miniszteri értekezletre szükség van. Maga a közös költségvetés megállapítása az 1867:XII. tc. értelmében csakis a közös miniszteri értekezleten történhetik meg. Ezen az értekezleten természetesen elnökre is szükség van, és én azt hiszem, hogy a helyes megoldás az, ha nem egyik vagy másik kormány elnöke, hanem közös közeg, a közös külügyminiszter az elnök ... ez a gyakorlat állott fenn 1867 óta, és én semmiféle szükségét nem látom itt bármiféle változást provokálni.”⁶⁵ Tisza nyilvánvalóan tisztában volt azzal, hogy a közös minisztertanács elnöki funkciója több annál, semhogy azt tetszőlegesen egyik vagy másik miniszterelnök elláthatná, hogy azt a két ország felett álló birodalom emberének kell betöltenie, ám ezt a parlament nyilvánossága előtt nem vallhatta be.

A külügyminiszter hívja össze a közös minisztertanácsot abban az esetben is, ha a miniszteri értekezletet nem ő maga, hanem az uralkodó (illetőleg közvetlenül rendszerint a császári katonai kancelláriája), a közös had- vagy pénzügyminiszter, vagy valamelyik ország miniszterelnöke kezdeményezte.⁶⁶ Ő határozza meg a minisztertanács témáit, résztvevőit, az ő hivatalából kerülnek ki a minisztertanács jegyzőkönyvek vezetői, gyakran a szakértők egész sora. A császár távollétében ő elnököl a közös minisztertanácson, amelyen egyhangú határozatra kell

64 A Lovászy interpellációval kapcsolatos közjogi vita anyaga: HHStA., PA. I, K.623. III/13.

65 Uo.

66 A császár szólítja fel Beustot, hogy a katonai ingatlanok kérdéséről a két miniszterelnök bevonásával közös minisztertanácsot tartson: Beust Kuhnhoz, 1869. máj. 5. KA. Kriegsministerium (KM.) Präs. 33-14/1869 Hasonlóképpen a császár rendeli el a határőrvédelmi erdők eladásának ügyében a közös minisztertanács összehívását: Beust Kuhnhoz, 1869. júl. 19. Uo. Präs. 35-13/1/1869. A katonai kancellária szólítja fel Beustot, hogy a császári akaratnak megfelelően hívja össze a minisztertanácsot a galíciai vasútépítés tárgyában: MKSM. Kálnokyhoz, 1883. jan. 10. HHStA., PA. I, K.561. Hasonlóképpen a katonai kancellária kezdeményezi a minisztertanácsot a magyar hatóságoknak a katonai hatóságokkal folytatott levelezési nyelve tárgyában: MKSM. Kálnokyhoz, 1883. máj. 4. Uo. Rendkívüli katonai hitel ügyében rendszerint a hadügyminiszter kezdeményez: Goluchowski a két miniszterelnökhöz, 1899. márc. 3. HHStA., PA. I, K.621. 96/C. d. M. Ő kéri a tanácskozást katonai fontosságú vasutak építése ügyében: Pitreich Goluchowskihoz, 1905. nov. 13. HHStA., PA. I, K. 621. 472/C. d. M. A hadügyminiszter nagyon gyakran a császári akaratra hivatkozva kezdeményezi a minisztertanácsot: így a tüzésérg létszámának esetleges csökkentéséről: Kuhn Beusthoz, 1870. okt. 31. Uo. K. 560. Nr. 835; a Villach-Franzensfesti vasút építéséről Kuhn Beusthoz, 1871. jan. 5. KA. KM. Präs. 25-3/1/1871; a katonai szállító járművek számának csökkentéséről Kuhn Beusthoz, 1871. febr. 23. HHStA., PA. I, K. 560. Nr. 146. Rendszerint a közös költségvetés elkészültekor: Becke Beusthoz, 1868. jún. 15. HHStA., PA. I, K.551. Nr. 746; Becke Beusthoz, 1868. okt. 9. uo. K. 552. Nr. 1176. A haditengerészeti osztály várható többletkiadása ügyében a közös pénzügyminiszter kéri a minisztertanács összehívását: Kállay Goluchowskihoz, 1897. jún. 2. HHStA., PA. I, K.656. 269/C. d. M. Hasonlóképpen utólagos hiteljóváhagyás ügyében: Kállay Goluchowskihoz, 1898. febr. 17. Uo. 77/C.d.M. Az osztrák miniszterelnök látja szükségesnek, hogy a délnyugati határ megerősítése tárgyában közös minisztertanácsot tartsanak: Pitreich Goluchowskihoz, 1904. nov. 24. Uo. K. 621. 548/C.d.M. A magyar miniszterelnök kéri a német kereskedelmi szerződéssel kapcsolatos minisztertanács összehívását: Tisza Goluchowskihoz, 1904. okt. 29. Uo. Adm. Reg., Fach 37, K. 46. Deutschland 10. Nr. 194.

jutni.⁶⁷ Ehhez a határozathoz neki kell a tanácskozást elvezetnie, közvetíteni az érdekek között, azok kompromisszumát megteremteni; ha másként nem megy, a császári akaratra hivatkozva. A közös minisztertanács elnöke mindenképpen a birodalmi érdekeket képviselte, az „összbirodalom” országok és tárcák felett álló érdekeit, amelyekért legalábbis az uralkodónak, akitől megbízatását kapta, feltétlenül felelősséggel tartozott.

A császár

Amikor egy osztrák minisztertanácsban az egyik résztvevő valami olyasmit mondott, hogy őfelsége alkotmányos uralkodó akar lenni, Ferenc József pontos distinkciót tett: az nem, de olyan uralkodó, aki megtartja az általa szentesített törvényeket. Nem akarta áthágni azokat a meglehetősen pontatlanul körvonalazott határokat sem, amelyek kijelölték szerepét a közös minisztertanácsban. Ha egy pillantást vetünk a minisztertanácsok résztvevőit bemutató 1. és 2. táblázatra, kevés határozott tendencia mutatkozik. Ezek egyike, hogy az uralkodó érdeklődése az évtizedek során csökkent a minisztertanács iránt. Míg a kezdeti években, a Beust–Andrássy korszakban a minisztertanácsok majd felén, az 1880–90-es években — amikor azok szerepe nagyrészt rutinfeladatokra korlátozódott — harmadán-negyedén vett részt. Az értekezletek elnevezése ilyenkor is *Ministerrat für gemeinsame Angelegenheiten* (azaz nem *Kronrat* [koronatanács], ha a császár ekként utalt is az ilyen tanácskozásokra), az irat felzetén azonban olvasható: „unter dem Allerhöchsten Vorsitze seiner Majestät des Kaisers und Königs”.

Az uralkodó csak gondosan előkészített tanácskozáson jelent meg. Már az egyik első közös minisztertanácsban Andrássy azt ajánlja, hogy a költségvetésről a miniszterek először egymás között tárgyaljanak, Őfelsége intervenciója nélkül. Akkor mindenki skrupulus nélkül adhatja elő nézeteit. Taaffe is indokoltan tartja, s az uralkodó is helyesli a magyar miniszterelnök jó emberismeretre valló javaslatát.⁶⁸ Máskor az uralkodó utasítja külügyminiszterét, hogy a fontos katonai intézkedéseket először egymás között tárgyalják a miniszterek, s csak azután az ő elnökletével.⁶⁹ Amikor a minisztertanácsban igazi vita, mégpedig a Monarchia belső szerkezetét és külpolitikai orientációját egyaránt érintő politikai csata folyik, a miniszterek először egymás közt, a császár távollétében tanácskoznak.⁷⁰ Ha nem is minisztertanács, a miniszterek *vertrauliche Besprechungja* mindenképpen meg-

67 A korszak kezdetén minisztertanácsi vita folyik arról, hogy a közös pénzügyminiszternek szüksége van-e a minisztertanács teljes egyetértésére, vagy betervezhető-e úgy költségvetési javaslatot, hogy azzal az országos miniszterek nem értenek egyet. Beust úgy véli, hogy e vonatkozásban az osztrák és magyar törvények eltérnek egymástól, mégis a gyakorlatban szükség van az egyetértésre. GMR. 1868. jan. 13. GMCZ. 4. Tisza István ugyanerről 1904-ben azt mondja, hogy a közös miniszteri értekezleten „határozatok majorizálás útján nem is jöhetnek létre, ott vagy egyöntetű megállapodás jön létre, vagy nem jön létre megállapodás”. Tisza nyilvánvalóan sokévi tapasztalat alapján mondta ezt. Tisza válasza Lovászy fent idézett interpellációjára (ld. 64. sz. jegyzetet).

68 GMR. 1868. jan. 11. GMCZ. 3.

69 Szögyényi, a külügyminisztérium osztályfőnöke Tiszához, 1887. dec. 16. HHStA., PA.I, K. 562.

70 Jellegzetes példája ennek a Hohenwart-válsággal kapcsolatos közös minisztertanács-sorozat: GMR. 1871. okt. 16. GMCZ. 119; GMR. 1871. okt. 19. GMCZ. 120. (a miniszterek egymás között, majd ugyanezen a napon a császár elnöklete alatt).

előzi a koronatanácsokat, az uralkodó akkor vesz részt a konferencián, amikor a miniszterek már teljes vagy majdnem teljes egyetértésre jutottak.⁷¹

Ferenc József az esetek nagyrésztben egyszerűen felvilágosítást kér és kap a vitatott ügyről, nem a maga álláspontját fejt ki, legfeljebb mint a tanácskozás elnöke összefoglalja-értelmezi mások nézeteit. A közös minisztertanács ilyenkor a császár informátora; a külügyminiszter elmondja, meddig jutottak a megelőző megbeszéléseken, vagy a császár — hivatkozva, hogy áttanulmányozta a vonatkozó jegyzőkönyveket — rekapitulálja az ügyek állását és kér újabb információkat. A közös minisztertanács ez alkalmakkor ünnepi aktus, arra szolgál, hogy az uralkodó lássa, az ügyek el vannak intézve. Megköszöni az információt és felszólítja a miniszterelnököket (különösen a közös költségvetés ügyében): mint ahogyan ezt tenni szokták, működjenek közre, hogy a delegációk elfogadják a minisztertanácsi határozatot.

Néha érdemben irányítja a vitát (természetesen főként katonai kérdésekben) és kiváló érzékkel mélyed el a legapróbb részletekben. Úgy látja például, hogy a birodalom évi katonai költségvetésében túl nagy összeget szántak lábbelikre és aránytalanul kicsit lovassági felszerelésre, nyeregre.⁷²

A katonai tárgyú minisztertanácsok egy részén a császár kezdeményező. Ő az informátor, neki vannak nézetei, személyes álláspontja. Nem egyszerűen a maga érdeklődése okán, hanem mint legfőbb hadúrnak, aki ebben a funkciójában egy a birodalom vezető tisztségviselői közül — ha az első is. Jellegzetesen ezeken a tanácskozásokon merül fel a császár jól ismert panasza: ő az egyetlen ember, akinek mindenkor vállalnia kell „a birodalom érdekeinek” képviselőtét, a „felelőséget” a birodalom érdekeiért, a miniszterek éppen parlamenti felelőségükre hivatkozva egyszerűen lemondhatnak.⁷³ Hogy egy miniszternek a birodalmi politikával egyet nem értve joga van lemondania, ezt Ferenc József civil szeszélynek tartva 1900-ban éppoly kevéssé fogadja el, mint az 1850-es évek elején.

Ferenc József, mint rendesen, a minisztertanácson is visszafogott, keveset szól, egyszerű és póztalan; itt is az az uralkodó, aki visszautasítja a szájába adott, túlságosan választékosra sikeredett beszédeket. Tárgyszerű és csaknem sohasem szubjektív. Személyes hangnemben a két örökre nyomasztó emléket idézi: '48-at és Königrätzet. Megdicséri Tegetthoff költségvetési tervét: megalapozott, megindokolt. Nem lehet majd szemrehányást tenni, hogy nem készültünk fel az esetleges háborúra, amint ezt az elmúlt időben „nemcsak a kormánnyal, hanem az uralkodóval [Souverain] szemben is megtették” — panaszolja 1869-ben.⁷⁴ Majd évtizedek múltán minisztertanácson hangzik el szokatlan vallomás: valaha tartott a honvédségtől, de az évtizedek során megváltozott a magyaroknak a monarchiában betöltött szerepe s így az ő nézete is a honvédség intézményéről.⁷⁵

71 Erre a tanácskozás éppúgy visszautal, mint máskor a közös minisztertanácsra. A „vertrauliche Besprechung” meghívója éppúgy megtalálható a C.d.M. aktái között, mint a minisztertanácsé. Ld. *É. Somogyi: Die Protokolle* 133. 1. jegyzet.

72 GMR. 1868. nov. 3. GMCZ. 23.

73 Bóhm osztrák pénzügyminiszter nem hajlandó a hadügyi kormányzat alkotmányos szempontból vitatható hitelfelvételi eljárását támogatni, s ezért az uralkodó felháborodására felmentését kéri (GMR. 1904. ápr. 23. GMCZ. 444/a.), amit az uralkodó természetesen nem fogad el. Körber osztrák miniszterelnök magyar honvéd tüzérezredek felállítására ellen tiltakozik és felmentését kéri (GMR. 1904. máj. 5. GMCZ. 445/b.), az uralkodó elutasítja Körber kérését.

74 GMR. 1869. jún. 5. GMCZ. 52.

75 GMR. 1904. ápr. 23. GMCZ. 444/b.

Ritkán lép ki a rezervált szerepből. Diószegi idéz egy jellegzetes esetet, amikor egy állítólagos sajtóindiszkrció okán „úgy lehordta a magyar miniszterelnököt, mint egy udvaroncot”.⁷⁶ Hasonlóképpen kioktató, az uralkodó jogát hangsúlyozó a Kálnoky felmentését követő első minisztertanácson, ahol deklarál, leszögez, hangsúlyozza, hogy a külpolitika csak „az összbírodalom külpolitikája lehet”, hogy „a közös miniszterek kinevezése... a korona joga”, hogy ezt a jogot Ófelsége csak saját személyében gyakorolhatja, abba másnak beleszólása nincsen stb. stb.⁷⁷ Kinyilatkoztat s nyilatkozatával uralkodói jogát biztosítja, mert ami a minisztertanácsban elhangzik, amit ott közös egyetértéssel tudomásul vesznek, az jogalap, precedens, amire hivatkozni, építeni lehet.

Gondoljuk csak el: 1867. február 14-től, amelyet a dolog meritumát tekintve az első közös minisztertanácsnak tekinthetünk, 1915. március 8-áig, amikor az agg uralkodó utoljára elnökölt a közös miniszterek értekezletén, majd 600 konferenciát tartottak. Bizonyosan ő az egyetlen ember, aki valószínűleg végigolvasta a 600 jegyzőkönyvet. Nincs okunk feltételezni, hogy a jegyzőkönyv alján álló *Allerhöchste Kennnissnahme* üres formalitás lett volna. Beust már régen iskolai tananyag, Tegetthoff katonai iskolák névadója, Andrassy sugárút lett, de Ferenc József ott ült a Hofburg konferenciatermében, s 1870-ben szinte ugyanazzal a mondattal nyitotta meg a minisztertanácsot, mint 1915-ben.⁷⁸ Talán tiszteletet kelthet, hogy félszázadon át tudja, mi zajlik körülötte, miről vitáznak, hogy fontosnak tartja: szavait-gondolatait a jegyzőkönyv pontosan tükrözze, hogy fáradhatatlanul rója a margóra apróbetűs ceruzás betoldásait, javításait.⁷⁹ De sohasem vitázik. A vita mások véleményének és magának a minisztertanácsnak felértékelése volt volna. 1870. július 18-án oly részletesen tárgyalták a háború kérdésén, mint egyetlen európai hatalom minisztertanácsán sem, ám nehéz volna megmondani, mi Ferenc József álláspontja Beust és Andrassy párviadalában.⁸⁰ Az 1905. augusztus 22-i minisztertanács a renitens Magyarország esetleges katonai megszállásának tervét fontolta. A császár kérdez, összefoglal és hallgat. Nem kell érvelnie. Neki nem kell senkit meggyőznie, ő érvek nélkül dönthet. Betartja a törvényeket, amelyeket maga szentesített, de habitusában nem kell alkotmányos uralkodóvá lennie.

1866 nyarán, amikor a magyar országgyűlés 15-ös albizottsága a közösügyes javaslaton dolgozott, egy alkalommal Andrassy körülnézve, örömmel állapította meg, hogy a teremben nincsen gyorsíró, s azonnal egy hosszú anekdotába kez-

76 *Diószegi I.*: i. m. 276.

77 GMR. 1895. jún. 1. GMCZ. 389.

78 Az 1870. júl. 18-i minisztertanácsra gondolok, amely a maga nemében éppúgy háborús minisztertanács, mint az 1915. márc. 8-i, amelyen a császár utoljára elnökölt. Az előbbin végül is arról volt szó, revansot kell-e venni Königrätzért, az utóbbin, tartható-e még a Monarchia területi állománya. A jegyzőkönyv bevezető mondata 1870-ben: „... fordere Allerhöchstder selbe die Anwesenden auf, ihre Ansichten mit aller Offenheit auszusprechen”; 1915-ben: „Allerhöchstder selbe lege den grössten Wert darauf, dass jeder Teilnehmer an der Konferenz seine Anschauung vollkommen aufrichtig... zum Ausdruck bringe”.

79 A kiadott minisztertanácsi jegyzőkönyvekben pontosan nyomon követhetők az uralkodó korrekciói. Ld. GMR. 1899. jún. 29. GMCZ. 415; GMR. 1901. nov. 29. GMCZ. 434; GMR. 1902. ápr. 23. – Protokoll II, GMCZ. 444/a. stb.

80 *Heinrich Lutz*: Österreich-Ungarn und die Gründung des Deutschen Reiches. Europäische Entscheidungen 1867–1871. Frankfurt–Berlin–Wien, 1979. 210–216.

dett.⁸¹ Ez hozzátartozott a magyar társaséletben a még oly komoly politikai eszmecseréhez is. A közös minisztertanácsban valamilyen formában mindig ott volt Ferenc József: fizikailag vagy csupán úgy, hogy a külügyminiszter hivatkozott rá, akaratára, hogy az uralkodó mennyire fontosnak tartja egyik vagy másik ügyet, a császár kifejezett óhajával presszionálta a résztvevőket.⁸² És valamennyi minisztertanács jegyzőkönyve az uralkodó elé került. Minden jegyzőkönyv végén olvasható a sztereotíp mondat: „Ich habe den Inhalt dieses Protokolles zur Kenntniss genommen.” Ez az aktus több mint formalitás. A miniszterek között előzetesen körözött, jóváhagyásukat kézjegyükkel elismerő tisztázott jegyzőkönyveket felterjesztik az uralkodónak úgy, mint a felségfolyamodványokat szokás. Márpedig csak olyan folyamodványt lehet útjára bocsátani, amelyet az uralkodó jóvá is hagy majd. A felterjesztés ténye ha a vitára nem is, a jegyzőkönyvek stílusára feltétlenül hatott — írja Rumpler.⁸³ Azt hiszem, hogy ennél többről van szó. A miniszterek tanácskozásai — bizalmas voltak ellenére — nemcsak nézetek kicserélésére, álláspontok egyeztetésére szolgáltak, hanem teret adtak az álláspontok ünnepi deklarálására. A jegyzőkönyv nemcsak emlékeztető volt, hanem jogbiztosíték is a résztvevők számára a maguk álláspontjának igazolására minisztertársaik és legáltalában közvetve az alkotmányos közvélemény előtt.

*

Fontossági sorrendben tárgyaljuk a minisztertanács résztvevőit. A császár és király, a közös külügyminiszter és a két miniszterelnök a közös minisztertanács meghatározó figurái.

Protokollárisan is őket illetik meg az első helyek. Egy alkalommal Tisza Kálmán magyar miniszterelnök láttamozás után azzal a megjegyzéssel küldi vissza a minisztertanácsai jegyzőkönyvet, hogy a miniszterek névsora a jegyzőkönyv felzetlapján hibásan van feltüntetve.⁸⁴ A közös külügyminiszter mint a minisztertanács elnöke után ugyanis rang szerint a két miniszterelnöknek kell következnie, mégpedig kinevezésük sorrendjében és csak utánuk a másik két közös miniszternek, majd a két állam reszortminisztereinek, hasonlóképpen kinevezésük időrendjében. A *Präsidialsection*ből hamarosan megnyugtató válasz érkezik Budapestre: Tiszának igaza van, ha a résztvevők a jegyzőkönyvek címében (*Anschrift*) nem a megjelölt sorrendben szerepeltek volna, az csak tévedésből történhetett. A hivatal gondoskodni fog arról, hogy a jövőben ilyesmi ne forduljon elő és kéri a ma-

81 *Könyi Manó*: Deák Ferenc beszédei III. Bp. 1903². 686–687.

82 A császár kifejezett óhajára hivatkozik a külügyminiszter, hogy a két miniszterelnök jóváhagyását megszerezze, GMR. 1900. szept. 22. GMCZ. 423; GMR. 1900. okt. 7. GMCZ. 425; GMR. 1904. ápr. 15. GMCZ. 411. Hasonlóképpen császári akaratra hivatkozik a dalmát vasút ügyében: GMR. 1905. nov. 25. GMCZ. 433. A minisztertanácsot megelőzően közvetlenül a két miniszterelnökhöz fordul az uralkodó, hogy a minisztertanácsban tárgyalandó tisztí fizetés emelés ügyét támogassák. *É. Somogyi*: Die Protokolle i. m. 573. 9. jegyzet.

83 *Helmüt Rumpler*: Zur aktenkundlichen Beurteilung der österreichischen Ministerratsprotokolle. *Scrinium* 6 (1972) 44. (Rumpler főként az abszolutizmuskori minisztertanácsokra utal.) Vö. továbbá: *Walter Goldinger*: Zur aktenkundliche Beurteilung der österreichischen Ministerratsprotokolle. *Scrinium* 5 (1971) 33–42.

84 Tisza Haymerlehez, 1881. febr. 26. HHStA., PA. I, K. 568. 679/ME.

gyar miniszterelnök elnézését.⁸⁵ Ismereteim szerint — nem számítva természetesen a miniszterek rangosztályba sorolását —, ez a jegyzék az egyetlen elvi deklarációja annak, hogy a miniszterelnökök a minisztertanácsban megelőzik a közös had- és pénzügyminisztert.

A pénzügyminiszter

Hogy a két közös miniszter közül ki a fontosabb, azt Tisza sem akarta meghatározni, de nem nagyon lehetett kételye e vonatkozásban. Nyilvánvaló, hogy a pénzügyminisztert a közös kormányban csak a „harmadik votum” illette meg.

Sajátos volt a helyzete. Ő volt a par excellence közös miniszter. Funkciója abból eredt, hogy a birodalomnak „közös” ügyei lettek, ezért az országos költségvetésektől elkülönített közös költségvetésről is kellett gondoskodni. Szerepe akkor növekszik meg, amikor a közös ügyek szaporodnak, amikor a birodalomnak „közös” tartománya is lesz, s az okkupált tartományok közigazgatása a pénzügyminiszter fennhatósága alá kerül.

A közös pénzügyminiszternek éppen korlátozott kompetenciája miatt szükség volt arra, hogy magát ne pusztán egy rezort felelősének, hanem egy organikus kormány tagjának tekinthesse, személyes érdeke volt egy valóságos és szerves kormány léte.⁸⁶ De igaztalanok volnánk, ha pusztán presztízs-okokkal, esetleg hatalmi ambíciókkal magyaráznánk a közös pénzügyminiszter ilyen igényeit. A közös pénzügyminiszternek kellett tárgyalnia a két országos miniszterrel a közös kormány anyagi szükségleteiről, neki kellett védelmeznie a költségvetést a delegációk előtt, számára a parlamenti felelősség napi gond volt, amit csak miniszter-társaival együtt, velük közösen vállalhatott.

A közös pénzügyminiszter sajátos közvetítő szerepet tölt be a közös miniszterek és az országos kormányok között. Hozzá futnak be az egyes tárcák javaslatai, ő összesíti, és küldi el azokat a minisztertanács valamennyi résztvevőjének, gondoskodik a javaslat átdolgozásáról a minisztertanács határozatának megfelelően. Ezt a közvetítő szerepet megkönnyítette, hogy a közös pénzügyminiszter korábban rendszerint országos pénzügyminiszter volt (Becke, Lónyay, Holzgethan, Szlávy) vagy a külügyminisztérium magasrangú, a két országgal ex officio (mint *Sectionschef*) kapcsolatot tartó tisztviselője (Hofmann és Kállay).⁸⁷ Valamennyi pénzügyminiszter hivatali előlétele alapján jól ismerte az országok belső viszonyait, pártokat és embereket, alkalmas volt arra, hogy a delegációkat megnyerje, amire abszolút szüksége volt és élt is a személyes kapcsolatok biztosította lehetőségekkel.

A közös minisztertanács ülésein változatlan érdeklődéssel vesznek részt a közös pénzügyminiszterek (az egymást követő periódusok minisztertanácsainak 84–92%-án). Azaz annyira rendszeresen, hogy legfeljebb az a kérdés merülhet fel, hogy milyen típusú tanácskozáson nem jelentek meg. Az első években, amikor

85 A Präsidialbüro Tiszához, 1881. febr. 28. Uo. 283/PB.

86 A közös pénzügyminiszter kompetenciájáról: *Walter Goldinger*: Die Zentralverwaltung in Cisleithanien. Die zivile gemeinsame Zentralverwaltung. In: Die Habsburgermonarchie i. m. II: Verwaltung und Rechtswesen. Wien, 1975. 175–176.

87 Hofmann szerepéről *Somogyi Éva*: Rendszerváltozás — és akik végrehajtották (A közös minisztériumok 1867-ben). In.: *Uő.* (szerk.): Polgárosodás Közép-Európában. Tanulmányok Hanák Péter 70. születésnapjára. Bp. 1991. 186.; Kállayról *E. Mautsch*: i. m. 97.

a közös minisztertanács még operatív kormány-funkciót tölt be, Becke, majd Lónyay néhány diplomáciai utasítás megfogalmazásakor marad távol, űk és a későbbi közös pénzügyminiszterek is néhány kimondottan katonai jellegű tanácskozásról, amikor katonai törvényhozás részletkérdéseit tárgyalták, és azokról a minisztertanácsokról, amelyek nem tulajdonképpeni közös ügyet (tehát a '67. évi törvények szerint a védelmi közösségből eredő közös ügyet), hanem ún. „paktált” közös ügyet tárgyaltak: kereskedelmi szerződéseket, a gazdasági kiegyezéssel összefüggő közjogi kérdéseket.

Ismeretes, hogy a közös pénzügyminisztérium magyar tárca volt. Becke 1870-ben bekövetkezett halála után csak Andrássy külügyministersége idején tölti be a tisztséget osztráknémet: Holzgethan (1872–1876) és Hofmann (1876–1880).⁸⁸ Lónyayt mint magyart hívták a közös minisztériumba, magyar igények kielégítésére és ő tiszteinek megfelelően gyakran magyar szempontból látta és láttatta a körülötte zajló eseményeket. Csak példaként: 1870-ben Romániában meggyengül Károly fejedelem helyzete, féltő, hogy a zavaros belső viszonyok orosz intervencióhoz vezetnek. A közös minisztertanács az esetleg szükségessé váló erdélyi katonai intézkedéseket tárgyalja.⁸⁹ Lónyay az, aki — közös minisztertársai véleményével ellentétben — nem ajánlja, hogy Erdélyben a honvédségre építsenek, mert a honvédségbe besorozott erdélyi románokra nem lehet számítani. Az erdélyi románok — mondja Lónyay — hűséggel szolgálnak a császári csapatokban, ám '48 reminiscenciájaként bizalmatlanok a magyar honvédséggel szemben.

Határozottan magyar álláspontot foglal el Lónyay, amikor az 1863-ból származó 80 milliós államadósság kezelését nem vállalja, mert „az államadósság közös volta nem világos, nincsen elismerve”.⁹⁰ Az Andrássy-korszak után kevésbé van szükség vagy lehetőség arra, hogy a magyar közös pénzügyminiszter a közös minisztertanácsban magyar álláspontot képviseljen. De magyar ismereteit a halkszavú Burián is kamatoztatja, bár neki a közös minisztertanácsban valóban csak a „harmadik votum” jut.

Kállay viszont széles körű balkáni tájékozottságával, diplomáciai tapasztalatával — nem hiába szereti idézni, hogy egykor a külügyminisztérium első osztályfőnöke volt — sokszor mintha a Monarchia külügyeinek felelős vezetője lenne. A külső feltételek várható alakulásának nem egyszer olyan összefüggéseire utal, amelyek a külügyminiszter nyilatkozataiban fel sem merülnek. A bosznia-hercegovinai vasútépítés indokaként a birodalom kül- és gazdaságpolitikai törekvései olyan távlatait rajzolja fel, amit a külügyminiszter csak nagyon ritkán tett meg.⁹¹ Ő az, aki közös minisztertanácsban — majdhogynem Goluchowskinak el-

88 Az a gyakorlat, hogy a közös miniszterek közül az egyik magyar volt, szokásjogon épült, mint oly sok dolog a birodalomban. 1895-ből van egy olyan Kanzlei-Vorschrift, amely szerint a magyar delegációban annak a közös miniszternek kell képviselnie a közös költségvetést, aki tud magyarul — ez egy indirekt bizonyítéka annak, hogy az egyik közös miniszternek legalábbis tudnia kell magyarul. HHSIA., Adm. Reg., Fach 4, K. 450. A szokásjog része, hogy egy időben csak egy magyar közös miniszter lehet. Amikor 1912 februárjában Berchtold gróf lett a közös külügyminiszter, a császár felmentette hivatalából Burián közös pénzügyminisztert, mert Berchtoldot magyarnak tekintette és azt mondta, nem ülhet egyszerre két magyar a „birodalmi kormányban”. *Hugo Hanisch: Leopold Graf Berchtold. Grandseigneur und Staatsmann I.* Wien–Graz, 1963. 248. A kérdéstről *Diószegi I.:* i. m. 272.

89 GMR. 1970. júl. 15. GMCZ. 66.

90 GMR. 1870. dec. 10. GMCZ. 94. Vö. *Juhász Lajos: Lónyay Menyhért közös pénzügyministersége 1870–71. Századok* 75 (1941) 363–404.

91 Kállay a két miniszterelnökhöz, 1900. márc. 30. KA. KM. Präs. 55–7/1/1900 (Abschrift).

lentmondva — először beszél arról, hogy a hármasszövetség léte ellenére komoly és konstans ellentétünk vannak Olaszországgal.⁹² Néha utal — mintegy mentegetőzésképpen — arra, hogy bosznia-hercegovinai tapasztalatai indítják a balkáni viszonyok ilyen vagy olyan megítélésére, máskor nem is érzi szükségét, hogy mentegetőzzék hatáskörének túllépése miatt.⁹³ Hogy a funkciót a szereplő tölti-e meg tartalommal? Vagy a közös kormány mégiscsak testület volt, amelynek tagjai közösen alakították ki és együttesen képviselték „a közös kormány” álláspontját? — Olyan kérdések, amelynek egyértelmű eldöntése talán nem is lehetséges.

A katonák

Lehetek viták a kiegyezési törvény azon paragrafusának értelmezése körül, hogy a külügyek a két ország minisztériumával egyetértésben, azok beleegyezése mellett intézendők. Előfordult, hogy osztrák miniszterelnök egyszerűen kijelentette: a külpolitikáért, a nemzetközi kapcsolatok alakításáért a külügyminiszter egyedül felelős, vagyis a döntés egyedül őt illeti meg.⁹⁴ Folytak e kérdéstről, mint oly sok másról is, a napi politikai történések által meghatározott teoretikus közjogi viták. Az azonban, hogy a hadügyminiszternek ugyanolyan kompetenciája volna a birodalom védelmében, mint a külügyminiszternek a diplomácia vezetésében, fel sem merülhetett. Mégpedig nem pusztán azért, mert a kiegyezéses rendszerben a hadsereg vezérlete, vezénylete és bszervezete az uralkodó fejedelmi joga maradt, hanem mert a hadügyminiszternek a hadsereg vezetésén más személyekkel kellett osztoznia: a fegyveres erők főparancsnokával (ezt a funkciót 1868–1895 között Albrecht főherceg, 1906-tól 1914-ig Ferenc Ferdinánd töltötte be) és őfelsége katonai kancelláriájának főnökével⁹⁵ (akinek feladata a katonai vezető posztok betöltése, a katonai diplomácia vezetése, a katonai érdekek védelme az állam belső kormányzatával való együttműködésben, a közvetítés a vezérkari főnök és a kormányok között), végül a vezérkari főnökkel,⁹⁶ aki a fegyveres erők fejlesztéséről gondoskodott.⁹⁷

92 GMR. 1897. jan. 29. GMCZ. 397.

93 A GMR. 1897. jan. 14. GMCZ. 396: A macedon mozgalom átterjedhet Szerbiára, Bulgáriára és Montenegróra, s akkor a Monarchiának megfelelő lépéseket kell tenni —, ezért indokolt a hadügyminiszter kérte rendkívüli hadseregfejlesztés vallja Kállay — az okkupált tartományokban szerzett tapasztalataira hivatkozva. GMR. 1897. jan. 29. GMCZ. 397: Olaszország olyan külpolitikai aspirációiról beszél, amiről Goluchowski, a magyar miniszterelnök vonatkozó kérdése ellenére sem tett említést. GMR. 1898. ápr. 3. GMCZ. 409: Kállay a Monarchia balkáni kereskedelempolitikai érdekeiről beszél stb.

94 Windishgrätz Kálnokyhoz, 1895. máj. 12. HHSIA., PA. XL, K. 213.

95 A császár katonai kancelláriájának igazgatója: Beck-Rzikowsky 1867–1881, Popp 1881–1889, Bolfras 1889–1916.

96 Vezérkari főnökök: John 1866–1869, Gallina 1869–1874, John 1874–1876, Schönfeld 1876–1881, Beck 1881–1906, Conrad 1906–1917.

97 A kérdéstről ld. *Alfred Wittich*: Die Rüstungen Österreich-Ungarns von 1866 bis 1914. Berliner Monatshefte 10 (1932) 876–877; *Franz Conrad von Hötzendorf*: Aus meiner Dienstzeit 1906–1918 I. Wien, 1921. 41–45; *Edmund Glaise-Horstenau*: Franz Josephs Weggefährte. Das Leben des Generalstabschefs Grafen Beck. Nach seinen Aufzeichnungen und hinterlassenen Dokumenten. Zürich, 1930. 374–376.; *Oskar Regele*: Generalstabschefs aus vier Jahrhunderten. Das Amt des Chefs des Generalstabes in der Donaumonarchie. Seine Träger und Organe von 1529 bis 1918. Wien, 1966. 36–38., 64–67.

Kuhn közös hadügyminiszter a dualizmus első éveiben makacs küzdelmet folytatott, hogy a hadügyminisztérium pozícióját erősítse és bizonyos sikereket ért is el, mégis neki magának és utódainak ebben a bonyolult hierarchiában kellett megtalálniuk a maguk helyét. A mi feladatunk természetesen nem a katonai vezetés hatalmi viszonyainak vizsgálata, hanem az, hogy a közös minisztertanácsban milyen szerepet játszottak a katonai vezető személyiségek.

Katonák a közös minisztertanácsban

Katonai vezetők	1868–1871 (120 minisztertanács)	1872–1877 (67 minisztertanács)	1883–1895 (72 minisztertanács)	1896–1907 (73 minisztertanács)
hadügyminiszter	113 (94,2%)	54 (80,5%)	66 (91,6%)	52 (74%)
tengerészeti osztály vezetője	8 (6,7%)	26 (48,1%)	49 (68,1%)	33 (45,2%)
hadsereg főfelügyelője (Albrecht)	3 (2,5%)	–	–	–
vezérkari főnök	–	2 (3,7%)	3 (4,2%)	13 (17,8%)
katonai kancellária főnöke	–	–	–	–
honvédelmi miniszterek	–	3 (5,6%)	14 (19,3%)	6 (8,2%)

* A honvédelmi miniszter tisztét 1868–71 között Ausztriában a miniszterelnök-helyettes, Magyarországon a miniszterelnök tölti be, ezért nincsen megjelölve a résztvevők között.

A közös hadügyminiszter funkciója, hogy számot adjon a birodalom katonai helyzetéről, a kormányzat hadseregfejlesztési igényeit politikailag és főként katonailag indokolja, mégpedig a civilek számára is érthető formában. (A minisztertanács ugyanis a katonák számára sajnálatosan civil intézmény volt. A magyar honvédelmi miniszter, Fejérváry többször panaszkodott, hogy a jegyzőkönyvek katonai vonatkozásokban szakszerűtlenek, sürgette, hogy a katonai jellegű tanácskozásokra hozzáértő jegyzőkönyvvezetőt rendeljenek ki.⁹⁸) Politikai kérdésekben a hadügyminiszterek a közös minisztertanácson rendszerint rezerváltan viselkedtek.⁹⁹

A haditengerészet főparancsonka, Tegetthoff, 1868 elején egy javaslatot készített legfelső tengerészeti hatóság szervezésére. Jó megoldásnak azt tartotta volna, ha egy önálló tengerészeti minisztérium jön létre ugyanolyan hatáskörrel a tengeri haderő vonatkozásában, amilyennel a *Reichskriegsministerium* rendelkezik a szárazföldi haderőben. „Addig az időpontig azonban, amíg a politikai és más viszonyok egy ilyen önálló tengerészeti minisztérium létrehozását nem teszik lehetővé”, „provizorikus megoldásként” a hadügyminisztériumon belüli tengerészeti osztály szervezését javasolta, s azt, hogy ez a szekció a lehető legnagyobb önállósággal rendelkezzen.¹⁰⁰ Aligha lehet kérdéses, hogy „a pillanatnyi helyzet”, amit Tegetthoff „provizorikusnak” szeretett volna, a közösügyes rendszer volt, amely

98 GMR. 1905. aug. 22. GMCZ. 450.

99 *Diószegi I.*: i. m. 271–272.

100 A Reichskriegsminister felterjesztése, 1868. febr. 23. KA. MKSM. 66-8/1/1868.

csak a három közös minisztert ismert. Tegetthoff kénytelen volt tudomásul venni a minisztertanács álláspontját: a haditengerészet igazgatása önálló ugyan, de a tengerészeti költségvetést a delegáció előtti a *Kriegsminister*, a hadügyek felelős minisztere képviseli.¹⁰¹ A dualizmus „provizoriuma” fél évszázadon át tartott. Ez alatt az idő alatt a tengerészeti osztály vezetője lehetett ambíciózus vagy a viszonyokba belenyugvó, szerepe a minisztertanácsban nagyon behatárolt volt. Azokra a konferenciákra hívták csak meg, amelyeken az ő reszortjának költségvetése került napirendre. Funkciója a szakemberé, aki szakmai magyarázatot fűz a költségvetési tételekhez; mivel sohasem lépi át hatáskörét, éppen ezért senki sem vonja kétségbe, hogy helye van a közös minisztertanácsban.

Nem ilyen egyértelmű a vezérkari főnök helyzete. Ő a császár első számú katonai tanácsadója s a külügyekre is befolyást gyakorol. A híres történet — amely szerint egy alkalommal vezető civil tisztviselők kifogásolták, hogy a generálisok saját politikát csinálnak, mire Ferenc József azt felelte, hogy „a külügyminiszternek és a vezérkari főnöknek szorosan együtt kell működnie ahhoz, hogy abból valami hasznos dolog jöjjön ki”¹⁰² — ugyan még az abszolutizmus éveiből származik, a császár alapfelfogása azonban az évtizedek során ez ügyben nyilván nem sokat változott.

A vezérkari főnök szerepe viszont az évtizedek során sokszor átalakult. Johnnak, aki sikeres hadvezér és nagytekintélyű hadügyminiszter volt, vezérkari főnökként is volt presztízse. Kikérték a véleményét nemcsak katonai operatív, hanem katonapolitikai kérdésekben is. Az 1870-es években, különösen amikor Gallina áll a vezérkari élén (1869–1874), az intézmény leértékelődik. Igazi jelentőségre majd az 1880-as évektől, Beck vezérkari főnökké történt kinevezésétől tesz szert. Ő a fegyveres erők egészének élén áll, tehát a honvédség és a *Landwehr* is fennhatósága alá tartozik, a gyakorlatban egyenrangú lesz a hadügyminiszterrel.¹⁰³ Azt azonban, hogy a vezérkari főnökség a hadügyminisztérium *Hilfsorganja* vagy önálló hatalmi tényező, nem pusztán a folytonosan változó hatásköri leírások döntötték el.

Ismeretes, hogy Becket egyedülállóan szoros, akár emberinek is nevezhető kapcsolat fűzte a császárhoz, s hogy különösen Albrecht főherceg halála után (1895) tulajdonképpen kiemelték a katonai hierarchiából és olyan kompetenciát juttattak neki, amilyennel egyetlen elődje sem rendelkezett.¹⁰⁴

Ám ez a sajátos helyzet közös minisztertanácsbeli szerepét alig érintette. A dualista Monarchiában ugyanis volt olyan szféra, amit a legfelső döntés önhat-

101 GMR. 1868. febr. 12. GMCZ. 13.

102 *O. Regele*: i. m. 65.

103 A vezérkari főnök funkciójának változásairól: *Walter Wagner*: Die k. (u.) k. Armee-Gliederung und Aufgabenstellung. In: Die Habsburgermonarchie i. m. V: Die bewaffnete Macht. Wien, 1987. 373–388. 1900-ban így határozták meg a Generalstabschef feladatát: „An der Spitze des Generalstabes steht ein höherer General, welcher den Titel 'Chef des Generalstabes der gesamten bewaffneten Macht' führt und persönlich unter den unmittelbaren Befehlen Seiner k. u. k. Apostolischen Majestät steht. Der Chef des Generalstabes ist zugleich Hilfsorgan des Reichskriegsministers, richtet als solcher seiner Anträge an diesen, ist jedoch auch befugt über wichtige, in das Ressort des Generalstabes gehörige Angelegenheiten im Wege des Reichskriegsministers an Seine k. u. k. Apostolische Majestät Vorträge zu erstatten und Anträge zu stellen.” *F. Conrad*: i. m. 45.

104 *E. Glaise-Horstenaus*: i. m. 375–376.

múlág nem formálhatott. A tengerészeti osztály vezetője mint egyszerű osztályfőnök ott volt a közös minisztertanácson, ahol a két ország miniszterelnökét, ha tudta, meggyőzhette a flottafejlesztés fontosságáról. Erre John, Schönfeld, Beck vagy Conrad vezérkari főnököknek nem volt lehetőségük. A *Generalstabschef* nem volt tagja a közös minisztertanácsnak, ha alkalmanként mint külső tanácsadó–felvilágosítót meg is hívták.¹⁰⁵ „A vezérkari főnök mondja meg, hogy mi az, ami a háborúban feltétlenül szükséges, és mi az, ami a békében kívánatos; a hadügyminiszter a lehetőségek határait, amit túllépni nem lehet.” — határozta meg Beck még hivatalbalépése előtt cselekvésének korlátait.¹⁰⁶ Kissé vulgárisan úgy is fogalmazhatnánk: a vezérkari főnök kidolgozhatott nagyszabású terveket a hadseregfejlesztésre, a végrehajtás pénzügyi vonatkozásaiban azonban tehetetlen volt. S ezzel nem hatalmát akarjuk kétségbevonni, csak annak, ha úgy tetszik „alkotmányos” korlátaira utalni. Nyilvánvalóan Beck személyes befolyása nem attól függött, hogy tagja volt-e a közös kormányzatnak. Életrajzírója szerint a hadügyminiszterek, Krieghammer majd Pitreich is egyenesen neki köszönhették kinevezésüket, az ő emberei voltak. Az, hogy Ferenc József hadgyakorlaton nyilvánosság előtt „öreg barátjának” nevezte — amit egyébként csak koronás főkkel tett meg —, adott olyan politikai súlyt, mintha állandó helyet kap a közös minisztertanácsban.¹⁰⁷ Nyilvánvalóan maga Beck különösebben nem is törekedett erre. Conrad szerette volna elérni, hogy automatikusan részt vehessen a hadsereg ügyeit tárgyaló minisztertanácsokon,¹⁰⁸ Aehrenthal külügyminiszter azonban elutasította. Úgy látta, hogy a hadügyminiszter kellőképpen képviseli a hadsereg érdekeit.¹⁰⁹ Bármennyire személyes konfliktus húzódott is Aehrenthal elvi elutasítása mögött (amelynek tárgyalása témánktól messze vezetne),¹¹⁰ a vezérkari főnök 1911-ben sem lesz tagja a közös minisztertanácsnak. Hasonlóképpen csak alkalmanként vesz részt azokon a két honvédelmi miniszter, érthető módon, a katonai törvényeket tárgyaló minisztertanácsokon. A Kálnoky-érában, amikor a minisztertanácsot eluralta a katonai törvényhozás, a honvédelmi miniszterek gyakran kaptak meghívást.¹¹¹ Azok a katonai vezetők, akik a közösjüges alkotmá-

105 Leggyakrabban Beck vezérkari főnököt hívták meg a közös minisztertanácsba, őt is leginkább az Albrecht halálát követő évtizedben. A vezérkari főnök azonban, a tengerészeti osztály vezetőjéhez hasonlóan, a delegációk előtt nem jelenhetett meg.

106 *O. Regele*: i. m. 64.

107 *E. Glaise-Horstenau*: i. m. 365, 401, 420.

108 Bolfras Aehrenthalhoz, 1911. márc. 26. HHStA., PA. I, K. 623. III/19.

109 Az uralkodó felszólítja a külügyminisztert, közölje, mely minisztertanácsokra tartja célszerűnek a vezérkari főnök meghívását. Erre válaszol a külügyminiszter: Aehrenthal Bolfrashoz, 1911. okt. 22. Uo. 423/C. d. M.

110 A Conrad-Aehrenthal ellentétről: *F. Conrad*: i. m. I. 41 skk.

111 A honvédelmi miniszterek a katonai költségvetés tárgyalásánál nem voltak jelen. Ezekon a minisztertanácsokon az országos érdekeket a miniszterelnökök mellett az országos pénzügyminiszterek képviselték. A honvédelmi minisztereket a katonai jellegű törvények előkészítésére hívták meg. Így az 1880–90-es években a népfelkelési, a lóállítási, a hadiszolgálmányokra vonatkozó, továbbá a katonaozvegyek és árvák ellátására vonatkozó stb. törvény előkészítésére, valamint a véderő törvény megújításának tárgyalásaira. A kérdés tartalmi vonatkozásait és minisztertanácsos vitáit kimerítően elemzi *Diószegi I.*: i. m. 68–127. A Goluchowski-korszakban a honvédelmi miniszterek azokon a minisztertanácsokon voltak jelen, amelyeken az újonclétszám emelésének ügyét, ill. ennek elmaradása következtében a póttartalékosok tényleges katonai szolgálatra történő behívását tárgyalták: GMR. 1896. aug. 29. GMCZ. 393; GMR. 1899. jún. 29. GMCZ. 415; GMR. 1899. nov. 15. GMCZ. 417; GMR. 1901. nov. 29. GMCZ. 434; GMR. 1902. ápr. 3. GMCZ. 438; GMR. 1904. nov. 28. GMCZ. 448.

nyos kereteken kívül álltak (mint a hadsereg főfelügyelője,¹¹² a katonai kancellária főnökei) ha a minisztertanács szellemi vagy szervezeti előkészítésében részt is vettek, nem jelentek meg magukon a tanácskozásokon.¹¹³ A közös kormányzat alkotmányos fórumán a katonák nem játszottak olyan szerepet, mint amelyet szerettek volna, s mint amelyet Ferenc József személyes hajlama-vonzalma alapján bizonyára biztosított volna nekik.

De valójában nem is volt szükségük erre. A dualista Monarchiában létezett egy másik „közös kormány”, amely ugyan nem volt organikus — de hiszen a közös kormány is csak korlátozottan volt az —, s amelyet a '67. évi törvények nem ismertek, de amely ettől függetlenül nagyon is létezett. A hadügyminiszter, a két honvédelmi miniszter és a vezérkari főnök alkották a katonai közös kormányzatot. Üléseiken gyakran a császár elnökölt. A katonai konferencia azokat az ügyeket tárgyalta — szakemberek bevonásával vagy anélkül —, amelyeket a közös minisztertanács is. Üléseit a katonai kancellária főnöke készítette elő úgy, ahogy a közös minisztertanácsot a közös külügyminiszter. Jegyzőkönyveit a *Militärkanzlei* vagy a *Kriegsministerium* állagai őrzik.¹¹⁴ De a katonai konferencia nem pusztán szakmai értekezlet, nem arról van szó — ami természetes volna —, hogy katonai szakértők indokolják a katonai terveket (természetesen erre is van számtalan példa). Az új véderőtörvény tervezetét és az újonclétszámemelés ügyét tárgyaló értekezletek során érdemi politikai eszmecsere folyik. A vezérkari főnök például óv attól, hogy a honvédelmi miniszterek kormányuk „soviniszta” befolyása alá kerüljenek. És a magyar honvédelmi miniszter, Fejérváry figyelmezteti Becket, illúzió volna azt gondolni, hogy a nemzeti hadsereg megeremítésére irányuló törekvéseket egyszerűen meg lehet szüntetni. E törekvések léteznek s arra figyelmeztetnek, hogy katonai kérdésekben mindig figyelembe kell venni a két országos kormány álláspontját, egyszerűen nem lehet nélkülük eljárni.¹¹⁵

A katonai konferenciák jegyzőkönyveit olvasva kitűnik: azok célja nem a közös minisztertanácsok katonai előkészítése (illetve nem csak az). A *militärische Conferenz* olyan fórum, ahol nem kell a két kormány, s ezen keresztül a két parlament által képviselt különérdekekre tekintettel lenni, ahol a birodalmi érdeket töretlenül lehet képviselni. A két honvédelmi minisztertől politikai loyaltást követelnek a közös hadsereg érdekei iránt saját kormányukkal szemben is. Hogy a hadügyminiszter felszólítja a két honvédelmi minisztert, legyenek segítségére a két kormány részéről egyaránt tanusított ellenállás megtörésére¹¹⁶ — ez akár ter-

112 Albrecht főherceg 1870-ben a porosz–francia háborúban való állásfoglalást tárgyaló három minisztertanácsban vett részt: GMR. 1870. júl. 18. GMCZ. 67; GMR. 1870. aug. 15. GMCZ. 77; GMR. 1870. aug. 30. GMCZ. 81. Ferenc Ferdinánd korszakunkban, tehát 1907 végéig nem jelent meg közös minisztertanácsban.

113 Főként olyan esetekben, amikor a közös minisztertanács összehívását az uralkodó kezdeményezte, a szervezés vagy annak megindítása a katonai kancellária feladata volt.

114 Protokoll über die... Beratung betreffend den Ausbau unseres Wehrmachts auf Grund eines neuen Wehrgesetzes 1896. jan. 18–19. KA. KM. Präs. 26-1/5/1896 (a császár elnöklete alatt). Ugyancsak az uralkodó elnöklete alatt: Beratung zur endgiltigen Feststellung eines Gestzenwurfes betr. Erhöhung des Rekrutencontingentes 1896. ápr. 15. Uo. MKSM. 20-1/1/1899; 1901. jan. 6. Uo. 20-1/2/1901; 1901. szept. 21. Uo. 26-1/8/1901 stb.

115 Militärische Conferenz, 1896. jan. 19. Ld. 114. sz. jegyzet.

116 Militärische Conferenz, 1899. máj. 19. A hadügyminiszter javaslatot dolgoz ki az újonclétszám-emelésre, s amikor tervet mindkét kormány elutasítja, a két honvédelmi miniszterhez fordul támogatásért az országos kormányokkal szemben: Krieghammer a 1900. nov. 7. KA. KM. Präs. 26-1/1/1900.

mészertesnek is tekinthető. De hogy alkalmanként a két honvédelmi minisztertől titoktartást kívánnak saját kormányukkal szemben¹¹⁷ — ez külön katonai kormányzat létét bizonyítja, egy olyan kormányzatét, amely feltétlenül elvárja az országos miniszertől a birodalmi érdek primátusának elismerését.

Az is megesik, hogy a katonai kabinetiroda főnöke hívja össze értekezletre a közös minisztereket katonai ügyekben, azokat tehát, akiket máskor a külügyminiszter. Ilyenkor csak a közös miniszterek és a vezérkari főnök vannak jelen, a két miniszterelnök nincsen. Ezeket az értekezleteket közös minisztertanácsnak tekintik, úgy hívják össze, úgy hivatkoznak a későbbiekben rájuk, de jegyzőkönyveiket nem a *Kabinettskanzlei*ben őrzik, hanem a *Kriegsministerium* anyagában, és más az iratok felzete is.¹¹⁸ Itt nyilvánvalóan nem aktakezelési pongyolasággal, irrattani aprósággal van dolgunk. Az a közös minisztertanács, amit a külügyminiszter hív össze a két miniszterelnök részvételével *alkotmányos* intézmény, a kiegyeztetés hozta létre, határozta meg feladatát-jogkörét. Feladata — kissé leegyszerűsítve —, hogy a közös költségvetést és az azt indokló külpolitikai expozétát a quasi parlamenti fórum, a delegációk számára előkészítse. A két miniszterelnök és közvetve a közös miniszterek ottani szereplését befolyásolja, hogy álláspontjukat a delegációk előtt képviselniük kell. Az a „közös minisztertanács”, amit Bolfaras, a katonai kabinetiroda főnöke hív össze, független minden képviselői testülettől, éppúgy, mint az a katonai konferencia, amelyen a két honvédelmi minisztert saját kormányával szemben is titoktartásra kötelezik.

Ha a külügyminiszter által egybehívott közös minisztertanács parlamenti felelőssége is csak korlátokkal érvényesült, a katonák a gyakorlatban létrehoztak egy olyan testületet, amely számára a parlamenti felelősség még közvetve, még ilyen korlátokkal sem létezett.

117 A már idézett 1896. jan. 18-i és 19-i tanácskozás határozatának zárópontja: „Die ganze Vorlage [az új véderőtörvény tervezetéről van szó] ist bis auf weiteren Befehl seiner Majestät selbst gegen die Regierungen geheim zu halten.”

118 1896. febr. 17. KA. MKSM. 20-1/3/1896. Valószínűleg ilyen konferencia volt 1896. jún. 28. KA.KM. Präs. 16-19/4,5/1896. Ld. *É. Somogyi: Die Protokolle*, i. m. 24. 1. jegyzet. A konferenciára hivatkozik Krieghammer Goluchowskihoz, 1896. aug. 17. HHStA. PA.I, K.656. C. d. M./XI-119. Hasonló értekezletet tartottak a póttartalékosok tényleges szolgálatra történő behívása, ill. az újonclétszám-emelés ügyében, 1902. nov. 1. KA.KSM. 82-1/8/1902.