

Könyvszemle

Kozári Monika: A dualista rendszer (1867–1918).

Modern magyar politikai rendszerek

A történetírás speciálisan a múlt feltárását végzi, a rendelkezésre álló írásbeli források, tárgyi emlékek, szóbeli közlések segítségével. Fejlődését módszertani alkalmazások befolyásolják, sőt mindemellett a történetíró egyénisége is rányomja egy adott munkára a bélyegét. A történeti korok, szakaszok bemutatásában újdonságként hat a szándék, és immár gyakorlat, hogy a száraz tények helyett, eseménytörténeti felsorolások elkerülésével a tágabb értelemben vett működési mechanizmust és rendszert mutatja be a *Modern magyar politikai rendszerek* sorozat dicséretes módon. Ennek egyik rendkívül olvasmányos és élvezetes stílusban megírt kötetét tarthatjuk kezünkben, amely egyszerre tesz eleget a rendszerben történő gondolkozás és az ismeretközlés tényszerű feladatának. A munka kézikönyvnek készült, azonban az információk a szövegben visszakereshetőek, ugyanis Kozári Monika azt a módszert választotta, hogy a szöveggömbölyben szerepelteti a hivatkozott munkákat és szerzőket.

A módszer, amit Fernand Braudel német hadifogsága idején dolgozott ki, ami könyv formájában 1949-ben jelent meg, fontos inspirációt jelentett a rendszerszemlélet alkalmazására. Braudel módszerét vonatkoztatta az időstruktúrákra, az ember és környezet kapcsolatára, nagyobb – az emberi társadalom szervezeti és működési keretei –

rendszerekre, mint az állam és társadalom, illetve kultúrára, majd a politikai és katonai eredményekre is. A hazai történetírás eddig kevésbé használatos módszere volt a rendszerek bemutatása. Különösen érdekes ebben a vizsgálati mezőben nézni Kozári Monika könyvét, mert a rendszerszemléletű megközelítés érinti a dualista államszervezet, a közös szervek, közigazgatás és szakigazgatás és bíróság szervezeti rendszerét is. Mindezek befolyásolták az itt élő emberek életét, alakították mindennapjaikat, hiszen azok működtették őket, a szervezeti struktúrák pedig kihatottak az emberi kapcsolatokra. Ez a törekvés, a rendszerek és az egyes ember kapcsolatba hozása sajátos randevú, ami ez esetben igen-igen jól sikerült, s a kor maga megfelel a modernitás követelményeinek.

A dualista rendszer, a kettős monarchia, nemzetközi jogi értelemben vett reálunió szinte egyedülálló képződmény volt, hozzá hasonlóként talán valóban csak a svéd–norvég uniót említi meg a szakirodalom, illetve a lengyel–litván államközösség (unió) volt ehhez hasonlatos. Kozári Monika jól érzékelteti az uralkodó Ferenc József álláspontjának változását, az abszolutizmus feladását a kiegyezés megkötése érdekében, ugyanakkor a magyar fél álláspontját, amely szerint a föderalizmus már elfogadhatatlan. A sajátos alkufolyamat, amely jellemezte az Osztrák–Magyar Monarchia működésének gyakorlatát, jelentett bizonyos függőséget, ugyanakkor mindkét állam belügyeiben, közigazgatásában, igazságszolgáltatásában, közoktatásában és többnyire pénzügyi és közgazdasági területeken független volt. Fontos Kozári Monika megállapítása a közös

ügyek döntési folyamatára vonatkozóan, miszerint közös birodalmi parlament hiányában a döntések abszolutisztikus jelleget öltöttek az uralkodó befolyása miatt (29.).

A magyar állami működés mellett nagyon érdekes része a könyvnek a közös társnemzeti külpolitikához tartozó állampolgárság kérdése, ennek kiváló bemutatása. A kérdés rendkívül érdekes, mivel közös osztrák-magyar állampolgárságról nem is beszélhetünk.

Az államhoz való tartozás jogi kifejeződése, melyhez sokszor jelentős jogok tartoztak. Először az állampolgársági törvény szabályozására 1879-ben került sor.

Tisza Kálmán miniszterelnök 1879. október 8-án terjesztette a képviselőház elé „a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről” szóló törvényjavaslatot, amelyet a képviselőház egy hónap múlva elfogadott. Miután a főrendi ház is megtárgyalta, Ferenc József 1879. december 20-án szentesítette. Hatályba a következő év január 5-én lépett. Az ellenzék kemény kritikával illette a javaslatot, az ő olvasatukban nem magyar jellegű és megteremtí a közös osztrák-magyar állampolgárságot, az Ausztriával való közös hazát, amely ellen a magyar állampolgároknak tiltakozni kell. A másik sérelem a honosítás volt, hogy az uralkodói jogkörbe került. A törvény 1948-ig érvényben volt, 1922-ben és 1939-ben módosították (40–42.).

A mindenkorai külpolitika másik fontos területe az úti okmányok kérdése, az utazási lehetőségek szabályozása.

Európában a XIX. század második felében alig volt szabályozva a kérdés, nemigen használtak útlevélet és vízumot. Kivétel volt Oroszország és a Török Birodalom, ide útlevél és vízum is kellett.

„Az Osztrák-Magyar Monarchia az úti okmányok szempontjából sem viselkedett egységes államként.” Nem létezett osztrák-magyar útlevél sem, csak külön magyar és osztrák. A magyar állam egészen 1903-ig

nem alkotott útlevéltörvényt. Az alapállás szerint Európába (Oroszország és a Török Birodalom kivételével) nem kellett, de az Amerikai Egyesült Államokba sem, Ausztriába és Horvátországba szabadon lehetett utazni, Szerbiába és Romániába nem mindig lehetett úti okmány nélkül beutazni (44–45.).

Az első útlevelek egylaposak voltak, már tartalmaznak személyleírást, de még fényképet nem. Később családi útlevél, ahol a családfő útlevelébe beírták a hozzátartozókat, rokoni fokot stb. A vízumot az első világháborúig láttamozásnak nevezték. A vízumkényszer az első világháború idején viszonyossági alapon alakult ki.

Az első átfogó szabályozás „az útlevél-, illetve a határszéli szolgálat szabályozása tárgyában” kiadott belügyminiszteri rendelettel 1898-ban történt. 1903 korszakhatárt jelentett az útlevéljogban, sorra jelentek meg törvények a lakhatásról, határrendőrségről, útvelelekről. (Elvileg 1960-ig volt érvényben Magyarországon.)

Az első világháború határátkö, mivel az addigi liberális gyakorlatot egy szigorúbb rendszer követte, a kötelező fényképhasználattal (46–47.).

Finom precizítással elemzi a közös szervek tevékenységét, a delegációk államjogi kérdésfelvetéseit Andrássy idején, majd egyre inkább a költségvetés árasztotta el a közös tárgyalásokat. Goluchowski idején pedig a kereskedelmi szerződések megújítása uralta a tárgyalásokat (77.). Mégis a közös költségvetésben mindvégig egyértelműen a katonai kiadások domináltak, az egyes állami kiadásokban pedig nem a közös büdzsébe való befizetések, hanem az adósságszolgálat kiadásai álltak az egész korszak átlagában az első helyen. A két társállam saját kiadásaiban az osztrák fél nagyobb összeget fizetett a közös költségvetésbe, mint Magyarország. Ugyanakkor a kvótabefizetésekben a magyar befizetések százalékban fokozatosan nőttek. A kiegyezés alapján egyik fél sem volt

gazdaságilag alárendelve a másikat, mégis a kiadások és fejlesztések eldöntésénél sok szállal kapcsolódtak egymáshoz.

Ilyen eset volt a haditengerészet fejlesztésének ügye 1904-ben, ami fontos fordulópontra jelentett a hadi kiadásokban. Az erre fordított összegek 1905-től gyorsan nőttek. Ekkor nagyarányú fejlesztést, illetve többéves rendkívüli hitelt szavaztak meg a haditengerészet számára. A kormány a Kereskedelemügyi Minisztériumot felhatalmazta, hogy tárgyaljon a haditengerészettel.

A haditengerészet igyekezett megnyerni a flottafejlesztéshez a magyar delegációt, hogy a szavazás során megkapják a szükséges hiteleket, a magyar delegáció viszont ezt igyekezett kihasználni, alkalmazva a kompenzáció eszközét, miszerint a magyar ipar, ahol arra képes, a kvótarányon felül szállíthasson a haditengerészetnek.

Különösen élesen merült ez fel az 1906. április 6-i konferencián, melyet Szerényi József kereskedelemügyi államtitkár vezetett, később fontos szerepe volt a Monarchia felszámolásakor keletkezett alkufolyamatban.

Szerényi azt kérte a tárgyalásokon, hogy a magyar fél, ahol nem képes betartani a kvótarányos teljesítést, a hadsereg szállításainál kapjon kárpótlást, mintegy kompenzációt.

Végül kompromisszumos megoldás született, a teljes kompenzáció kimaradt a megállapodásból, de az 1904-es megállapodás titkos záradékában a lövedékszállítás esetén 50 %-os lehetőséget biztosítottak a magyar ipar számára.

Az országgyűlés működését vizsgálva helyesen mutat rá Kozári Monika a parlamentarizmus fogyatékoságára, a váltógazdaság hiányára (87.).

A szerző könyvében folytatja az a módszert, hogy a legnagyobb rendszerektől tart a legkisebbekig, ennek következő állomása az 1885-ös főrendiház reformja (85.). Nagyon hasznos a hárszabályokról, választójogról, a dualizmuskori pártok strukturálódásáról

írott rész. A politikaformálásban, valóban, a sajtónak ekkor már jelentős szerep jutott, különösen a századforduló után, mikor sorra alakultak a világnézeti pártok (135.). A dualizmus korának színes egyesületi élete (142.) a civil társadalom működésének eredményességét igazolja. A társadalomtörténeti optika a magyar minisztertanács összetételét, miniszterek és hivatalok társadalmi összetételét mutatja be (155–157.). A kormány és az országgyűlés viszonyát oknyomozó módon közelíti meg, csupán két esetben szavazták le a hivatalban lévő kormányt (169). A minisztertanácsnak rendkívül sokoldalú volt a tevékenysége, ennek részleteit főleg Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején vizsgálta Kozári Monika (173.). A rendszer sajátosságai miatt döntően az állandó érdekképviselőt foglalta le Ausztriával szemben.

A dualizmus korának tőkeimportja, majd belső fejlődése az államháztartási egyensúly megteremtésével párhuzamosan a modern állam és infrastruktúra kiépítése mellett kötelezte el magát. Ennek a fejlesztésnek egy kiemelt területe volt a közigazgatás. Egyetértve Kozári Monikával, talán ebben az alrendszerben lehet tapasztalni a legnagyobb fejlődést. Ennek megszervezése, irányítása, a központi rendeletek végrehajtása, az állampolgárok védelme rendkívül fontos terület. Mindemellett utal a könyvben korábban is arra, hogy számos jogi, közigazgatási kérdésben létezik egy folytonosság, a Monarchia felbomlása után kimutatható egyfajta továbbélés.

A tisztviselői kar vezetője az alispán volt, helyettese a vármegyei főjegyző. A járások élén a főszolgabíró állt, őt a szolgabírók segítették (202.). A megye első embere a főispán volt, ellenőrizte az önkormányzatot, örökölt az állami közigazgatás érdekein (203.), Tisza miniszterelnöksége idején teremtette meg a nyugdíjképeségüket (204.).

Az önkormányzatok, a közigazgatás több reformot élt meg, ezek közül is kiemelkedett

Tisza Kálmán közigazgatási átszervezése (1876-1881), amit Kozári Monika a közigazgatás polgárosításának harmadik hullámaként jellemez. Tisza elsődleges célja volt, hogy a gazdaságot rendbe hozza, pénzügyileg talpra állítsa az országot. Ebben vélte fontosnak a közigazgatás reformját. Tisza szándéka szerint nem akarta államosítani a közigazgatást, viszont szakszerűbbé és racionálisabbá akarta tenni (221.).

Fontos lépés volt a közigazgatási területrendezés, mivel a megyék területileg rendkívül nagy eltérést mutattak (229.). Tisza Kálmán kormányának egy sor reformja volt, a tempós gazdasági fejlődését követnie kellett a közigazgatás átalakulásának. Ezt a tisztviselői kar képzettségi szintjének emelése mellett az állampolgárok védelmének minél teljesebb biztosításával kívánta elérni. A kormány hatalmat akart az önkormányzatok fölött, a felügyeleti (főispán) jogkör eszközével (233.).

A dualizmus korának utolsó alrendszeré volt a szakigazgatás, erről a bíraskodást 1869-ben választották le. A szakigazgatás fejezetben részletesen bemutatja a karhatalom szerveit, a belügyi szakigazgatás egyes területeit, a gazdasági szakigazgatást. Bemutatja a pénzügyi közigazgatást, a kultusz- és gazdasági közigazgatást, majd az igazságügyet (269.).

A kiegyezés megkötésekor nem volt országos rendőrség Magyarországon, ennek megteremtése a Monarchia felbomlása után történt. A csendőrség újjászervezésére 1880 augusztusában került sor (270–271.).

A civil társadalom életét befolyásolta a közegészségügyi törvény és a gyámügyi igazgatás. Gazdasági szempontból a pénzügyi közigazgatásnak egyrészt a pénzügyőrség megszervezésével, másrészt az illetékek kiszabásával, a földadó nyilvántartásával kellett foglalkoznia (275–276.).

Mindemellett kiemelkedett a nevelési és oktatási közigazgatás, a közlekedés és hírközlés, kereskedelem, ipar és földművelésügyi igazgatás megszervezése, amelynek egyesületi tevékenysége mellett Kozári Monika a szakoktatás eredményeit is kiemeli (282.).

A bírósági szervezet bemutatását a szerző 1848 előtről kezdte, a dualizmus korára vonatkozóan megállapította, hogy akkor a bíróságot hatóságnak tekintették, a bírót pedig hivatalnoknak. A bíró sokféle feladatot látott el, viszonylag nagy hatalma volt, amit a bírói felelősség ellensúlyozott (291–292.). Sajátos feladatuk volt, a választási, a kiskorúakkal foglalkozó, a tőzsdei, a főudvarmagyi, és konzuli bíróságoknak. Fontos volt a hadbíróság és az esküdttbíróság működtetése (296–297.).

Az igazságszolgáltatás a büntetés-végrehajtási intézetek korszerű hálózatát működtette. Végül fontos lépésnek tekinthetjük, hogy a telekkönyvezéssel a törvényhozás a járásbíróságokat ruházta fel.

Az Osztrák-Magyar Monarchia nemcsak szerkezetében, de felbomlását tekintve egyedülálló a történelemben, a lexikonok a *dismembratio* klasszikus eseteként tárgyalják. Ez az államstruktúra bomlását jelentette, de egyben a rendszer bizonyos elemeinek továbbélését. Ezt kísérheti végig a könyv elolvasása során a figyelmes olvasó.

A könyv értékét számottevően növeli a – korunk gazdag hazai könyvpiacán egyáltalán nem általános – gondos szerkesztés és módszertani kimunkálás, amely szakavatottan igazít el, mindeközben a dualizmus korának hétköznapi világát is hitelesen hozza közel az olvasóhoz. (*Kozári Monika: A dualista rendszer (1867–1918). Modern magyar politikai rendszerek. Sorozatszerkesztő: Romics Ignác. Budapest: Pannonica Kiadó, 2005. 320 p.*)

Szávai Ferenc Tibor
az MTA doktora