

SOMOGYI ÉVA

A Külügyminisztérium újjászervezése 1867–68-ban

1867 júniusában, amikor Ferenc József, a megkoronázott magyar király szentesíti a kiegyezési törvényeket, tehát birodalma dualista átalakítását, Ferenc József császár külügyminiszterét, Friedrich Ferdinand Beust bárót birodalmi kancellárrá nevezi ki. Ezzel olyan hatalmat ad a kezébe, amelyet a monarchia külügyminiszterei Schwarzenberg¹ óta nem élveztek. Hogyan értelmezhető Beust birodalmi kancellári kinevezése? Az új birodalmi kancellári intézmény a birodalom egységét szolgálta-e, vagy a birodalmi kancellária újjászervezése, a politikai ügyek megosztása egy osztrák és egy magyar osztályfőnök között éppen a külügyek dualista átalakításának irányába hatott? Tanulmányunk ezeket a kérdéseket vizsgálja a bécsi Politisches Archiv, a Kabinettskanzlei vonatkozó aktái és a közös minisztertanácsi jegyzőkönyvek alapján.

*

Amikor 1866 októberében Beust Mensdorff² örökébe lépett a Ballhausplatzon, a kiegyezési tárgyalások a magyarokkal már másfél esztendeje folytak, azokat a birodalom másik fele részéről Schmerling államminiszter, majd Belcredi miniszterelnök és államminiszter vezette. Hogy a külügyminiszter Mensdorff akár hivatali, akár személyes kapcsolatai révén a magyar ügyekbe avatkozott volna, annak a másfél esztendő alatt semmi nyoma sincsen. Beust első fellépésétől jogosultnak érezte magát arra, hogy a birodalom újjászervezésének kérdésében állást foglaljon, s nyilván nem azért tette, mert oly nagyon tájékozott lett volna a Habsburg Monarchia belső ügyeiben. 1866 őszétől pusztán minisztertanácsi megnyilatkozásai alapján, majd decemberétől a magyarokkal folytatott közvetlen tárgyalásai során pontosan rekonstruálható, hogy eleve úgy gondolta, hivatott arra, hogy az összbirodalom ügyeire a maguk teljességében befolyást gyakoroljon.

¹ Felix Fürst zu Schwarzenberg – miniszterelnök, a császári ház és a külügyek minisztere 1848 nov. 21.–1852. ápr. 5.

² 1866 okt. 30-án lesz Alexander Mensdorff-Pouilly gróf utódként Friedrich Ferdinand Beust báró a külügyminiszter.

Ennek a személyes ambíciónak nyilvánvalóan jelentős szerep jut majd további hivatali pályáján.

Birodalmi kancellári kinevezésének körülményei jól ismertek. Legfontosabb elemeit maga mondja el emlékiratában, s a történetírás is sokat foglalkozott a kérdéssel.³ Mégis azt hiszem, a birodalmi kancellár kinevezése, a birodalmi kancellária szervezése olyan események, amelyekben a hatvanhetes rendezés ellentmondásai oly sokoldalúan mutatkoznak meg, hogy indokolt a problémára újra és újra visszatérni.

Beust nevezetes június 11-én kelt felterjesztése, amelyben birodalmi kancellári kinevezését kéri császári urától, viszonylag terjedelmes. Különösen feltűnő azonban, hogy a 14 oldalas szövegnek csak a 9. lapján tér a lényegre, arra, amiért a feliratot megfogalmazta.⁴ Az irat első (általam ismert) elemzője, Erb azzal magyarázza a túl hosszúra sikerült bevezetést és Beust körülményes mentegetőzését, hogy felterjesztéséhez nem szerezte meg az uralkodó előzetes jóváhagyását, ahogy az szokás volt.⁵ (A felterjesztés szövegében ilyenkor ui. *expressis verbis* utalni szoktak az előzetes engedélyre.) S ezért nem mellékelte a felterjesztéshez az uralkodói elhatározás tervezetét sem, amint ezt az általános gyakorlat szintén megkövetelte.⁶

Azt hiszem, a hosszas mentegetőzésnek a formain túl tartalmi okai is voltak. A Monarchia külügyminiszterei, különösen az alkotmányos korszakban (ezt Ausztriában 1861-től számíthatjuk), olyan fajta miniszterelnöki funkciót, amely nem egyszerűen a császár távollétében a minisztertanácsban való elnöklést, hanem a birodalmi politika irányításának lehetőségét biztosította volna, nem viseltek. Rechberg külügyminiszter mellett az állam belső ügyeinek alakítója Golu-

³ *Friedrich Beust: Aus dreiviertel Jahrhunderten. Erinnerungen und Aufzeichnungen.* 2. kötet, Stuttgart 1887. 2. 144, 176–177. *Miklós Komjáthy: Die Entstehung des gemeinsamen Ministerrates und seine Tätigkeit während des Weltkrieges.* In: *Protokolle des Gemeinsamen Ministerrates des Österreichisch-Ungarischen Monarchie (1914–1918).* Hrsg.: Miklós Komjáthy. Bp. 1966. 32–35. *Walter Goldinger: Die Zentralverwaltung in Cisleithanien — Die zivile gemeinsame Zentralverwaltung.* In: *Adam Wandruszka—Peter Urbanitsch (Hrsg.): Die Habsburgermonarchie 1848–1918.* Bd. 2. Verwaltung und Rechtswesen, Wien 1975, 171–172. Újabban: *Helmut Rumpler: Die rechtlich-organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Aussenpolitik der Habsburgermonarchie 1848–1918.* In: *Adam Wandruszka—Peter Urbanitsch (Hrsg.): Die Habsburgermonarchie 1848–1918.* Bd. 6. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen, Wien 1989, 30–34.

⁴ Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Wien (HHStA.) Administrative Registratur (AR.) F4. K. 399. A Vortragot közli *Somogyi Éva*, in: *Danubian Historical Studies.* Volume 1/2. Bp. 1987. 64–71. „... um die Geduld Ew. Majestät nicht durch langen Einleitung zu ermüden, nenne ich zunächst die Sache, die ich im Auge habe...”

⁵ Nachlass Erb K. 1. HHStA.

⁶ „Die Fassung der ah. Entschliessung, die ich erst dann formulieren wurde, wenn die Gedanke die ah. Genehmigung fände...”

chowski, majd Schmerling volt, Mensdorff Belcredi mellett formálisan sem viselt miniszterelnöki funkciót.⁷

Beust méltán feltételezhette, hogy a császárnak a külügyminiszter és miniszterelnök hatalmának ilyen megnövekedésével szemben esetleg elvi aggályai keletkezhetnek. Hiszen a kancellári kinevezés Beustot Schwarzenberg hatalmi örökébe segítette, s — mint a parlamentnek felelős miniszter — bizonyos értelemben nála is nagyobb, a császártól függetlenebb pozícióba került. Nekünk ui. lehetnek fenntartásaink a közös minisztérium alkotmányos volta vonatkozásában, hangsúlyozhatjuk, hogy a gyakorlatban a közös külügyminiszter legfeljebb közvetve volt felelős, Ferenc József nyilván nem így ítélte meg a közös kormányzat alkotmányos kötöttségeit.⁸ És igaz, hogy azon nevezetes minisztertanács óta, amikor Ferenc József Schwarzenberg halála után bejelentette, hogy ezentúl a maga miniszterelnöke lesz,⁹ tizenöt hosszú esztendő telt el, s a császár azóta kénytelen-kelletlen megbarátkozott az alkotmányosság eszméivel, de minden lépés, amely az alkotmányos hatalom erősítését szolgálta, fájdalmas volt számára. Beust méltán tarthatott attól, hogy az újonnan alkotmányossá alakított birodalomban egy birodalmi kancellár léte a császár számára is terhes lehet. Ezért volt óvatos a felterjesztéssel.

A birodalmi kancellári funkció alapvetően azonban *nem* a többé vagy inkább kevésbé *alkotmányos* miniszter, hanem az *összbirodalmi* miniszter pozícióját erősítette. Abban a pillanatban, amikor a császár szentesítette a magyar 1867. évi XII. tc-et, amely nem ismer a két ország felett álló „összbirodalmat”, csak közös minisztereket a közös ügyek vitelére, akik azonban együttesen kormányt nem alkotnak, amikor a törvény *expressis verbis* kimondja, hogy a közös külügyminiszter sem egyik, sem másik fél belkormányzatának ügyeibe nem avatkozhat, Beust ezeket a törvényes megkötéseket sok vonatkozásban semmibe vevő funkciót biztosít a maga számára. A császárnak azt magyarázza, hogy a birodalmi miniszterelnöki állásnak a birodalmi kancellár titulus felel meg a legjobban. Ez a cím alkalmas arra, hogy Ausztriában az új rendszerrel kapcsolatban keletkezett bizonyos kételyeket eloszlassa, Magyarországon pedig bizonyítsa, „hogy a dualizmus nem fajulhat perszónalunióvá, hanem abban bizonyos központi vezetés jut érvényre”.¹⁰

⁷ Mensdorff provizorikus miniszterelnöki megbízatását 1865. június 26.–1865. július 27. érdemi mondandónk szempontjából nyugodtan figyelmen kívül hagyhatjuk.

⁸ A közös kormányzat felelősségéről: *Somogyi Éva: A közös minisztertanács működése 1896–1907.* In: *Századok*, 119 (1985), 1105–1109.

⁹ Ministerkonferenz v. 14. 4. 1852. Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates 1848–1867. III. Abteilung. Das Ministerium Buol-Schauenstein. Bd. 1. Hrg.: Waltraud Heindl. Wien 1975. 2–5.

¹⁰ Lásd 4. sz. jegyzetet.

Nem lehet véletlen, hogy a birodalmi kancellári kinevezés ügyében az első irat a magyar XII. tc. szentesítésekor, a záró, a Reichskanzlei intézményének formát adó 1867. december 21-én, az osztrák decemberi törvények szentesítése napján keletkezett. Ekkor, a dualista átalakítás befejezésének pillanatában Beust egyértelműbben fogalmaz, mint fél évvel korábbi elaborátumában: „Bármiként alakuljanak is a Monarchia viszonyai, egy dolog elengedhetetlennek tűnik; azt gondolom, hogy a magasabb politika minden feladatát koncentráltan egy embernek kell vezetnie, aki közvetlenül Őfelsége fennhatósága alatt áll, és Őfelsége teljes bizalmát élvezi. Az igazságszolgáltatást és a közigazgatást a magyar jogoknak megfelelően meg lehet osztani; a magyar jogoknak ebben a két vonatkozásában szabad játékteret lehet engedni; az egyes királyságok és országok kisebb vagy nagyobb autonómiájának hasznosságáról bizonyos fokig eltérhetnek a nézetek anélkül, hogy azok veszélyeztetnék a legmagasabb államérdekeket, *de a politikai rendszernek az egész államban egységesnek kell lennie*, és annak csak egyetlen felelős vezetője lehet. Ha a dualizmust vagy a föderalizmust ezen a ponton is megengednénk, akkor az egymás ellen törő erők szabad mozgást nyernének, s ez az állam összeomlásához vezetne.”¹¹

Beust alapfelfogását, a centralizmushoz való elvi ragaszkodását e citátum vitathatatlaná teszi. A kérdés most már csak a „centralizmus” tartalma, mert e fogalom az osztrák és a magyar történeti irodalomban, lényegében az egykorú felfogásbeli különbségek hagyományaként nem azonos jelentésű. A magyar történeti irodalomban a nagy nehezen kiharcolt vagy visszaküzdött dualizmussal szemben a hagyományos birodalmi egység gondolatát jelenti és a magyar önállóság tagadását. Pedig Beust hatalomra kerülése óta több irányban hadakozott, és a „birodalmi kancellár” titulus nem csak, megkockáztatnám, 1867 második felében nem is elsősorban Magyarország irányában kellett hogy hasson. Hiszen ez a periódus az osztrák decemberi alkotmány elfogadtatásának, az új osztrák kormány megszületésének időszak, harc a cseh, a galíciai autonómia-törekvésekkel, a tiroli klerikálisokkal. A december 21-i felterjesztés nemcsak az összbirodalmi centralizációt szolgálta, szemben a dualizmus követelményeivel, hanem a nyugati tartományok egységét is az ott fellépő föderalista igények ellenében. Márpedig az a törekvés, hogy a szűkebb Ausztria éppoly egységet alkosson, mint Magyarország, a dualista államfelfogásnak jogi és politikai értelemben nem hogy ellentéte lett volna, hanem éppen szerves része, feltétele. Ha Beust osztrák centralizációt,

¹¹ Beust's Vortrag v. 21. 12. 1867 betreffend die Organisierung der Präsidialsektion des mit Ungarn gemeinschaftlichen Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten (Reichskanzlei). HHStA. AR. F4. K. 399 ad 40/R. K. A ténylegesen felterjesztett Vortrag-ból (HHStA. Kabinettskanzlei [Kab. Kanzlei] Vorträge 4710/1867) az idézett utolsó mondat hiányzik.

a birodalom nyugati fele egységét akarta, ezzel nagyon is megfelelt a magyar elgondolásoknak.¹²

Korántsem arról van szó, hogy a Belcredi által kezdeményezett polemiát akarnánk folytatni, Beust egyenes, becsületes vagy álnok voltáról, hogy valamifajta morális igazságot akarnánk szolgáltatni Beustnak.¹³ Csak érzékeltetni szeretnénk, hogy a fogalmak sokjelentésűek. Amikor Beust a birodalmi kancellári címmel mintegy deklarálta, hogy ő a két ország felett álló „Birodalom” kancellárja, végső soron a fogalmak tisztázását is szolgálta.

A sokszor idézett felterjesztéshez (a kancellári kinevezés tárgyában) az ürügyet-alkalmat Eduard Herbst egy levele adta. Herbst osztrák liberális politikus, a liberálisok azon csoportjához tartozik, amely 1867 májusában tudomásul veszi a kiegyezés tényét, de 1867 nyarán visszautasítja, hogy a kiegyezési törvények osztrák parlamenti jóváhagyása előtt részt vállaljon a kormányzásban. A visszautasítást, Herbst politikai nyilatkozatnak szánt levelét Beust, mintegy a birodalmi kancellári funkció szükségessége igazolásaként, mellékeli felterjesztéséhez.¹⁴

Herbst azt írja: „minthogy a Reichsministerium egyelőre [ti. a kiegyezés osztrák parlamenti elfogadásáig] egyben az itteni tartományok országos kormánya szerepét is betölti, ez azzal a sajnálatos következménnyel jár, hogy úgy tűnik, mintha a birodalom érdeke lényegében az itteni tartományok érdekével esne egybe és Magyarország érdekeivel szemben állna. És úgy látszik, mintha minden koncesszió, amit Magyarország a birodalomnak tesz, az örökös tartományoknak tett engedmény volna. Lajtán innen és túl ma is sokan így fogják fel. A valóság pedig teljesen homályban marad, az ui., hogy az örökös tartományokat nem fűzi más érdek a birodalomhoz, mint Magyarországot, és éppen ezért nem kényszeríthetők nagyobb áldozatokra, mint amekkorát a magyarok a maguk jól felfogott

¹² Ezt a törekvést mutatja a „Punktaktionen zum Entwurfe eines organischen Statutes für die Reichskanzlei” v. 12. 8. 1867 HHSStA. AR. F4. K. 399 ad 40/R. K. Ennek 12. és 13. pontja szerint a Reichskanzlei közvetlen kapcsolatot tarthat a tartományfőnökökkel — azaz a birodalom nyugati felének belső ügyeibe avatkozhat. A „Punktatio”-t az önálló osztrák országos kormány megalakulása után módosítják, ettől kezdve a birodalmi kancellária már csak az országos kormány közvetítésével tarthat kapcsolatot a tartományokkal. Au. Vortrag des Reichskanzlers v. Beust v. 16. 2. 1868 HHSStA. Kab. Kanzlei Vorträge 579/1868. Mégis, legalábbis a kiegyezést követő első időszakban, a közös miniszterek inkább beavatkoztak Ausztria belső dolgaiba, mint ahogy ezt a törvényes előírások engedték, s mint ahogy ezt Magyarországgal szemben tették. Pl.: részt vesznek osztrák minisztertanácsi értekezleten. Taaffe Beustnak 26. 10. 1868. HHSStA. PA. I. K. 563. Nr. 807.

¹³ A vita, amely Belcredi bukásának heteiben indult (l.: *Somogyi Éva: Vom Zentralismus zum Dualismus. Der Weg der deutschösterreichischen Liberalen zum Ausgleich von 1867, Budapest-Wiesbaden 1983. 91-93.*), még 1868. decemberében a sajtóban is folytatódott, amikor is Beust ismét előadta a maga interpretációjában a kiegyezés keletkezés-történetét. HHSStA. Politisches Archiv (PA.) I. K. 553. Nr. 1510. Beust Belcredinek. 1868. december.

¹⁴ Eduard Herbst levele Beusthoz a kancellár felirata mellékleteként nem található, de megtalálható: HHSStA. PA. I. K. 558. A levelet közli *Paul Molisch: Briefe zur deutschen Politik in Österreich von 1848 bis 1918. Wien 1934. 40-43. A Neue Freie Presse is közölte 28. 7. 1867.*

érdekében hoznak.” Herbst ebben az osztrák belpolitika szempontjából nagyon is bizonytalan helyzetben egyetlen dolgot kívánt: deklarálni, hogy a birodalomban háromféle érdek létezik, és hogy az érdekek egymással hierarchikus rendben állnak.

Nemcsak Herbst tartotta fontosnak tisztázni, ki milyen érdek képviselője. Az első delegációs ülészakot előkészítő közös minisztertanácson Beust arra kérte Andrássy Gyula magyar miniszterelnököt, hogy a magyar delegációban képviselje őt. Andrássy azt válaszolta: az 1867: XII. tc. 8. §-a előírja, hogy a külügyminiszternek „mindkét fél minisztériumával egyetértésben és azok beleegyezése mellett” kell eljárnia. Ezt a paragrafust ő mindig úgy fogta fel, hogy támogatnia kell a közös minisztert. De a külügyekért egyedül a külügyminiszter felelős, ha tehát a delegációban nem tudja képviselni a maga álláspontját (nyelvi akadályok miatt), akkor ezt csak kijelölt helyettese teheti meg. Ő, mármint Andrássy, magyar miniszter, ő csak a magyar kormány álláspontját képviselheti.¹⁵

Egyszerre jelentkezik az érdekek elhatárolásának igénye és az a kényszer, hogy az érdekek szükségképpen ütköző voltát nem szabad bevallani. Mert hogy létezik birodalmi érdek és országos érdekek, és hogy ez utóbbiakat a birodalmi érdekek alá kell rendelni, azt tulajdonképpen senki sem tagadta. A kiegyezési tárgyalások 1865-ben ennek deklarálásával indulhattak el. De e tény egy sor konzekvenciáját már nehéz volt vállalni, mert különféle érzelmeket sértettek volna vele.

Baloldali képviselők, Ghyczy és társai interpelláltak a magyar delegációban a „Reichsministerium” és a „Reichskanzler” titulus ellen, mert azok „törvényeinktől idegenek, a magyar korona országai önállóságával és függetlenségével nem egyeztethetők össze.”¹⁶ Beust tökéletesen tisztában volt azzal, hogy itt nem egyszerűen elnevezésekről volt szó, illetőleg, hogy a sérelmesnek talált kifejezések Magyarország korlátozott önállóságának adtak nyelvi formát. Éppen ezért még mielőtt a magyarok tiltakozhattak volna, a külügyminiszter máris tagadta, hogy valamiféle „birodalmi” hatóságot akarna létrehozni. „Hogyha az az ellenvetés merülne fel, hogy egy birodalmi kancellária létrehozása azért ad okot aggodalomra, mert a közös ügyekről szóló magyar törvények ilyen intézménnyel nem számoltak, akkor egyszerű volna ezt a nyilvánvaló tévedésen nyugvó nézetet visszautasítani. A birodalmi kancellária nem hatóság a szó szokásos értelmében, hanem csak egy szekció — elnöki szekció — a magyarok által is megengedett közös minisztérium keretei között.”¹⁷

¹⁵ Gemeinsame Ministerratsprotokolle (GMRProt.) v. 26. 1. 1868. GMCZ. 8. HHSStA. PA. XL. K. 283.

¹⁶ Beilage zum GMRProt. v. 30. 1. 1868. GMCZ. 9. HHSStA. PA. XL. K. 283.

¹⁷ Lásd 11. sz. jegyzetet.

Bármiként értelmezzük a 67-es törvények jogi és politikai vonatkozásait, vitathatatlan, hogy voltak a dualista monarchiának olyan ügyei, amelyeket az ortodoxan értelmezett 67-es keretekbe nem lehetett beiktatni, amit Beust az első, a birodalmi kancellária szervezését célul tűző feliratában így fogalmazott meg: „... mindazok az ügyek, amelyek szorosán véve sem a külügyminisztérium hatáskörébe nem tartoznak, sem a két országos kormányéba, amelyek bizonyos politikai jelleggel bírnak és az egész birodalmat érintik.”¹⁸ Ilyenek a külügyminisztérium elnöki ügyei, a közös minisztertanács dolgai, a közös minisztertanácsi jegyzőkönyvek vezetése, a kapcsolattartás a delegációkkal, az összbirodalmi vonatkozású sajtóügyek stb. Beust végül is visszakozni kénytelen a birodalmi kancellária szervezésének kérdésében az első tervekhez képest. Megelégszik azal, hogy a külügyminisztériumon belül egy elnöki irodát hoz létre. De Beust alapproblémája, hogy a Monarchiának valamifajta birodalmi miniszterelnöki intézményre mégis csak szüksége van, a dualizmus további éveiben is újra és újra felmerül.¹⁹ A század végén Goluchowski szervezi majd újjá a „Kabinet des Ministers”-t, a külügyminisztériumnak a közös minisztertanáccsal, a delegációkkal stb. foglalkozó ügyosztályát, pedig neki sem birodalmi kancellári ambíciója, sem centralista attitűdje, sem konfliktuskereső hajlama nem volt, gondosan került az összbirodalom léte ellen berzenkedő magyarokkal való összeütközést.²⁰ Természetesen vitatható, hogy Beust betölthetett-e birodalmi miniszterelnöki, Reichskanzleri funkciót, összefért-e ez a 67-es törvények *szellemével*, de hogy a gyakorlat kényszere ilyen irányba hatott, az kétségtelen. Lehetett tagadni a birodalmi kancellária „alkotmányos” voltát, de valamilyen szervnek mégis csak intéznie kellett a *de facto* létező, a két ország felett álló összbirodalom ügyeit.

*

A közös minisztériumok szervezése Beust minden centralizáló ambíciója ellenére egy a centralizációs törekvésekkel bizonyos fokig ellentétes folyamatot is elindított. 1867-től Magyarország intézményesen képviseltette magát a közös mi-

¹⁸ Vortrag Beust's v. 27. 7. 1867 HHStA. AR. F4. K. 399.

¹⁹ Vö. Komjáty: Die Entstehung des gemeinsamen Ministerrates 120. Rumpfer: Die rechtlich-organisatorischen Rahmenbedingungen. Az Entwurf v. 21.08. 1867 még „Reichskanzlei”-ről, a 13. 9. 1867 már csak „Präsidentschafts-”-ről szól. Komjáty hívja fel a figyelmet a 10. 1. 1868 Vortrag szövegére: „den Aufwand des gemeinsamen Ministerium des Aussern mit Einschluss der derselben als Präsidentschafts-Section einverleibten Reichskanzlei...” Au. Vortrag v. Beust v. 10. 1. 1868 HHStA. PA. I. K. 563. Nr. 102/R. K. 10.

²⁰ A Kabinet des Ministers feladatáról Musulin: Das Haus am Ballplatz. Erinnerungen eines österreich-ungarischen Diplomaten, München 1924. 134-135. Ludwig Bittner: Das österreichisch-ungarische Ministerium des Aussern. Seine Geschichte und Organisation. In: Berliner Monatshefte 15(1937)832. Rudolf Wiedermayer: Geschäftsgang des k. u. k. Ministeriums des Aussern 1908-1918. In: Archivalische Zeitschrift, 40(1931)133.

nisztériumokban. Itt elsősorban nem a magyar *politikuskra* gondolunk, hanem a közös minisztériumok különböző rangú *tisztviselőire*. (Az ui. köztudott, hogy a dualizmus egész időszakában a kül- és pénzügyminiszter közül az egyik rendszerint magyar volt.) Andrassy korában majd a politikai gyakorlatot szervezetileg is érvényesítik. A külügyek egységes vezetése mellett, amit a külügyminiszter személye biztosít, a külügyminisztériumba két politikai osztályfőnököt neveznek ki: egy osztrákot és egy magyart. A két birodalomfél közös kereskedelempolitikai ügyei a 3. osztályfőnök alá tartoznak. A közös tárgyalásokon az első osztályfőnök elnököl, ő tartja a kapcsolatot az udvari hatóságokkal, ő elnököl a katonai konferenciákon, és ő a külügyminiszter helyettese. A külföldi diplomatákkal való kapcsolatot (amennyiben nem tartja fenn magának a külügyminiszter) az első és a második osztályfőnök felosztja egymás között. A kereskedelempolitika a harmadik osztályfőnök kizárólagos feladata, akadályoztatása esetén tetszőlegesen az első, vagy a második osztályfőnök helyettesítheti. A három osztályfőnök egyaránt a harmadik rangosztályba tartozik.²¹ Schwegel miniszteri tanácsos tervezetét Calice kapja meg véleményezésre, s az ő bevezető megjegyzései világosan tükrözik az új szervezet célját: „A Monarchia dualista államberendezkedése és ennek következtében a császári ház és a külügyek miniszterének kapcsolata a két birodalomfél kormányával megköveteli, hogy a külügyminisztérium kebelén belül mindkét fél viszonyai közelebről ismertek legyenek, továbbá, hogy a minisztérium képviseltesse magát az ugyancsak dualista módon szervezett delegációkban. Mindez azt hozza magával, hogy a korábban egységes államtitkári funkciót most két tisztviselőre ruházzuk.”²² Az a tény, hogy a dualista Monarchia külpolitikájáért a külügyminiszter a delegációknak felelősséggel tartozik (interpellálhatnak a delegációban, a delegáció szavazza meg a közös költségvetést), olyan intézményes kapcsolatot kíván a két országgal, amilyen korábban nem létezett.

Érdemes megjegyezni, hogy először születik meg a birodalmi kancellária, a birodalmi miniszterelnöki intézmény terve. Az első szervezési javaslatokban a külön osztrák és külön magyar osztályfőnök státus még nem szerepelt.²³ A terv később és nyilván praktikus szükségből eredt, valakinek képviselnie kellett a külügyminisztert a delegációkban. Az 1880-as évektől majd a közös külügyminiszter egy-egy közönséges tisztviselőt nevez ki, aki a kapcsolatot tartja a delegációkkal, egyet az osztrák és egyet a magyar delegációban való képviselőtére. Ez azonban egyszerű adminisztratív jellegű intézkedés. A kinevező irat a delegációs akták kö-

²¹ HHStA. PA. XL. K. 326. Organisatorisches 1849–1880. A tervezet 1877-ből származik, az uralkodó Andrassy felterjesztését 1877. március 13-án hagyja jóvá. HHStA. AR. F4. K. 452.

²² Uo.

²³ Beust's Vortrag v. 27. 7. 1867 betreffend die Organisation der Reichskanzlei, majd Punktationen zum Entwurfe eines organischen Statutes für die Reichskanzlei v. 21. 8. 1867. HHStA. AR. F4. K. 399.

zött található. Az első évtizedekben, azt hiszem, ennél többről volt szó. Beust és Andrassy osztályfőnökei széles körű politikai joggal rendelkeztek, tulajdonképpen a külügyminiszter helyettesei voltak.

Az alkotmányosságra való áttérés egyébként is új feladatok elé állította a külügyminisztérium vezető tisztviselőit. Beust sorra elbocsátott öreg hivatalnokokat, akik túl hosszú ideig szolgáltak az előző rendszerben ahhoz, hogy az új viszonyokhoz alkalmazkodni tudjanak.²⁴ Rendkívül nagy energiát szentelt a külügyminisztérium személyi állományának átalakítására,²⁵ és ebben bizonyosan fontos tényező volt az is, hogy egyrészt az alkotmányos átalakulás, másrészt a külügyminisztérium sajátos birodalmi miniszterelnöki funkciója következtében a külügyminisztériummal, ill. hivatalnokaival szemben támasztott igények lényegesen megváltoztak.

A külügyminisztérium átszervezése emellett „nemzeti” követelés is volt. Andrassy azt mondja egy 1868. január eleji, a császár elnöklété alatt tartott minisztertanácson: „Nevetséges, hogy egy miniszter ne beszélhessen németül, ha magyarul nem ért. Azonban (a delegáció) tagjainak többsége nem meri venni az erkölcsi bátorságot, hogy ezt beismerje.” A delegáció bizottságaiban a külügyminiszter nyugodtan beszélhet németül, a delegáció plenáris ülésein képviseltesse magát valakivel.²⁶ „Magyarországon magyar államtitkárt várnak (ti. a külügyminisztériumba). Megengedi, hogy ennek következtében vegyes elemek kerülnek majd a minisztériumba, de ez nyelvi okok miatt mégis szükséges. Lassan kell e vonatkozásban előre lépni, talán pillanatnyilag nem is fogjuk megtalálni a megfelelő embereket, ha azonban megtaláljuk, nem szabad elszalasztani őket.”²⁷ Andrassy nemcsak magyar államtitkárt remélt, hanem azt is, hogy a közös minisztériumok magasabb posztjain bizonyos osztrák–magyar paritást sikerül majd elérni.²⁸ Egy más alkalommal, amikor ismét magyar tisztviselők közös kormányzatbeli szerepéről esik szó, azt mondja: „nem szabad elmulasztani az alkalmat, hogy jószándékunkat demonstráljuk”²⁹ (ti. a magyar közvélemény irányában). A magyar államtitkári állás létesítése „megnyugvás volna Magyarország számára” — és személyekre is javaslatot tesz: eredetileg Szécsen Antalra gondolt, de ő nem vállalja a megbízatást, így merül fel Szögyén László, gróf Széchenyi Imre, majd báró Orczy Béla neve.³⁰ A nagy szervezés heteiben a delegációban is interpel-

²⁴ Beust's Vorträge v. 19. 5. 1868 HHStA. PA. I. K. 560. Nr. 564 und 566.

²⁵ A kérdésről l. Erb dolgozatát, HHStA. Nachlass Erb K. 1.

²⁶ GMRProt. v. 21. 1. 1868. GMCZ. 8. HHStA. PA. XL. K. 283.

²⁷ Uo.

²⁸ GMRProt. v. 10. 1. 1868 GMCZ. 2. Uo.

²⁹ GMRProt. v. 30. 1. 1868 GMCZ. 9. Uo.

³⁰ Lásd 26. sz. jegyzetet.

lálnak, mégpedig kormánypárti képviselők (Kerkápoly és elvbarátai) a magyar államtitkár kinevezése érdekében.³¹

Magyarok alkalmazása hamarosan a közös pénzügyminisztériumban is felmerül. Becke közös pénzügyminiszter beszél erről a minisztertanácson³², majd feliratot készít, amelyben egy külön magyar ügyosztály felállítását kéri, „hogy az tartsa fenn a szükséges kapcsolatot a magyar kormánnyal és a magyar delegációval, különösen a delegációk elé terjesztendő költségvetési javaslat előkészítése során”.³³

A dualista és alkotmányos átalakítás elindít egy folyamatot, a magyar tisztviselők beáramlását vagy inkább beszivárgását a közös minisztériumokba. Nincsenek pontos fogalmaink a folyamatról, csak esetleges adataink. Ismeretes, hogy különösen a korai évekre vonatkozóan nehéz rekonstruálni a közös minisztériumok nemzeti összetételét. A Personalstand des Ministerium des Aussern-t csak 1876-tól publikálják, a Jahrbuch des Auswärtigen Dienstes 1897-től jelenik meg. Ezeken kívül Haus-, Hof- und Staatshandbuch áll a kutatás rendelkezésére az 1866, 1868, 1874 és 1876-os évekre, s pusztán e szemantikusok alapján a minisztériumok nemzeti összetételében bekövetkezett változás gyakorlatilag nem rekonstruálható. Diószegi István publikált a tárgyban egy kisebb dolgozatot, amit maga is inkább esettanulmánynak tekintett, semmint a kérdés rendszeres feldolgozásának.³⁴ A század végéről már pontos képünk van. 1897-től a külügyminisztérium maga készített összeállítást hivatalnokainak nem nemzeti megoszlásáról, hanem honosságáról. Az összeállítás a magyar delegáció követelésére született, és ebből pontosan rekonstruálható a külügyminisztérium központi apparátusának, a diplomáciai és konzuli tisztviselőknek állampolgársága. Az 1890-es évek külügyminisztériumában a különböző rangú tisztviselők 15%-a, a diplomáciai és konzuli szolgálatban lévők 30%-a volt magyar honos, azaz magyar állampolgár. Harminc évvel korábbra visszavetíteni ezeket az adatokat azonban túlzott merészség lenne.³⁵

De nem pusztán az előtanulmányok hiányában nem szólunk arról, hogy milyen szerepet tölthettek be a magyar tisztviselők az újjászervezett közös minisztériumokban, hanem mert *nem* ebben a vitathatatlan *mennyiségi* növekedésben látjuk az 1867-ben bekövetkezett változás egyedüli jelentőségét.

A korábbiakban megpróbáltuk érzékeltetni, hogy a birodalmi kancellária létesítésével, a birodalmi kancellária intézményében mennyire egymással ellen-

³¹ Beilage zum GMRProt. v. 30. 1. 1868, l. 29. sz. jegyzetet.

³² GMRProt. v. 10. 1. 1868 GMCZ. 2. l. 28. sz. jegyzetet.

³³ Au. Vortrag v. Becke v. 1. 1. 1868 Kab. Kanzlei Nr. 4867/1867.

³⁴ *Diószegi István: A magyar külpolitika útjai.* Bp. 1984. 268–277. A magyar értelmiség a közös külügy szolgálatában. Továbbá: *Nikolaus Preradovich: Die Führungsschichten in Österreich und Preussen (1804–1918),* Wiesbaden 1955.

³⁵ HHStA. AR. F4. K. 460. Staatsbürgerschaft der Beamten des Ministerium des Aussern.

tétes érdekeket kellett egyeztetni, és mennyire a rendszer lényegéhez tartozott, hogy nem volt szabad bevallani azt, amit mindenki tudott, hogy kompromisszum született.

A kompromisszummal a fogalmak és az értékek bizonyos fokig relativizálódtak. Most már nem kellett, mert nem lehetett eldönteni, hogy valaki a birodalmi vagy az országos érdek képviselője-e. A kétféle lojalitás nem zárta ki egymást, jól megfér egymás mellett. Magyar miniszteriális tisztviselők kerülnek a közös minisztériumokba, hogy a közös miniszter álláspontját képviseljék a magyar delegáció előtt. Orczy Béla báró, aki 1866–67-ben aktívan részt vesz a kiegyezési tárgyalásokban, Deák köréhez tartozik, 1868 májusában külügyminisztériumi osztályfőnök lesz, „hogy politikánkat a magyar delegáció kebelében képviselje”, ahogy Beust fogalmaz. Orczy a külügyminisztériumban rendkívül széles jogkört kap, betekintést a teljes diplomáciai levelezésbe, amellet ő a keleti ügyek referense. Ugyanakkor kimondottan a magyar miniszterelnök embere, Andrassy kérésére kerül pozíciójába, az ő informátora.³⁶ Adolf Érkövyt a magyar pénzügyminisztériumból a közös pénzügyminisztériumba rendelik szolgálattételre. A felterjesztés szerint, ha ott feleslegessé válna, automatikusan visszatérhet magyar hivatalába.³⁷

Amikor Érkövy hivatali esküjére kerülne sor, a közös pénzügyminiszter a legnagyobb zavarba kerül. Kell-e Érkövynek egyáltalán esküt tennie (újabb esküt, mert hiszen mint magyar tisztviselő már nyilván tett), s ha igen, mire esküdjön? És egyáltalán, mire esküdjenek a Monarchia közös kormányzatának tisztségviselői? 1868 márciusában a közös minisztertanácsban hosszú vita folyik a kérdésről, s aztán úgy döntenek, Érkövy egyelőre ne tegyen esküt, mert nem opportunus eldönteni az eskü szövegét.³⁸ Májusban egy magyar tisztviselőt neveznek ki a közös legfelső számvevőszékhez, a dilemma megismétlődik. Szerdahelyi Vince osztálytanácsos eskütételét is elhalasztják. Végül augusztusban Beust azt mondja: „Arra fognak esküt tenni, hogy a Reischsratban képviselt királyságok és országok, valamint a magyar korona országai közös ügyeinek kezelésében az alkotmányhoz és az alaptörvényekhez rendíthetetlenül hűségesek maradnak.” Ez az esküforma Beust szerint „a jelenlegi törvényes állapotoknak tökéletesen megfelel, és tekintetbe veszi a magyar oldalról megfogalmazott álláspontot is.”³⁹ Bizonyára így volt. Az esküforma teljes bizonytalanságával és önellentmondásával tökéletesen megfelelt az adott törvényes viszonyoknak. Mert hiszen amikor a

³⁶ Beust's Vortrag v. 12. 3. 1868 wegen Ernennung des Baron Béla Orczy zum Sektionschef und des Grafen Julius Széchenyi zum Hof- und Ministerialrat extra status im Ministerium des Aussen. HHStA. Kab. Kanzlei 887/1868. Beust's Vortrag v. 19. 5. 1868. HHStA. PA. I. K. 560. Nr. 564.

³⁷ Vortrag des gemeinsamen Finanzministers v. 28. 2. 1869 HHStA. Kab. Kanzlei 800/1868.

³⁸ GMRProt. v. 5. 3. 1868. GMCZ. 15. HHStA. PA. XL.K.283.

³⁹ Vortrag Beust's v. 20. 8. 1868 HHStA. Kab. Kanzlei 3023/1868.

közös hivatalnokok az alkotmányra és az alaptörvényekre esküdtek, azt fogadták meg, hogy a két ország egymásnak sok vonatkozásban ellentmondó alkotmányához egyszerre lesznek hűségesek. És ha a monarchia újonnan kinevezett közös tisztviselői nem olvashatták is Žolger évtizedek múlva megjelenő munkáját,⁴⁰ az ellentmondásokkal azért pontosan tisztában voltak.

A külügyminisztérium 1867–68. évi átszervezése, magyar osztályfőnök kinevezése, magyar ügyosztály szervezése a közös pénzügyminisztériumban nem a közös ügyek dualista megosztását szolgálta. A birodalmi kancellária szervezési tervszövege — mint erről szóltunk — határozottan lefekteti, hogy csakis egységes politikai vezetés mellett (amit a külügyminiszter személye biztosít) kerülhet sor a két politikai osztályfőnök kinevezésére. Nagyon jellemző, hogy a külpolitikának az a része, amelyben valóban érvényesülhettek az országok külön érdekei, ti. a külkereskedelmi politika egyetlen osztályfőnök vezetése alatt maradt. (A századvégen egy közjogi vita alkalmával az uralkodó is leszögezi: nincs kizárva, hogy „kereskedelempolitikai ügyekben az egyik vagy másik birodalomfél érdekei jussanak kifejezésre”. A külpolitika azonban „... mindenkor csak az összbirodalom politikája lehet”.⁴¹)

Bibó István újabban divatosá vált tanulmányában a kiegyezéssel rendszer „hazug” voltáról beszél, arról, hogy a kiegyezés létrehozói becsapták önmagukat és partnerüket.⁴² Mi (nem az eufemizmus kedvéért) ellentmondásos kompromisszumos voltát hangsúlyoztuk. Akármint nevezzük is, a hazugság, a féligazság vagy a félig bevallott igazság bizonyos értelemben azonos következménnyel jár: felmentést ad a kizárólagos és abszolút lojalitás kényszere alól. A kiegyezéssel korszak hivatalnokát a birodalmi kancelláriának nevezett közös külügyminisztériumba rendelik, majd vissza az országos kormányzatba. Mit szolgál ez a hivatalnok? Lojalitást mégsem lehet pillanatnyi hivatali beosztás szerint váltogatni. — A „mienk” is lesz a birodalom, a közös kormányzat; de nem a külpolitika lesz dualista, hanem az új hivatalnok réteg mentalitása, tudata. Egy új bürokrácia jön létre, amely bevallva vagy bevallatlanul királynak és császár- és királynak egyaránt alattvalója.

⁴⁰ *Ivan Žolger: Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn. Leipzig 1911. A mű a közös ügyek és azok kezelésére vonatkozó osztrák és magyar törvények eltérő voltát elemzi.*

⁴¹ GMRProt. v. 1. 6. 1895 GMCZ. 389 HHSStA. PA. XL. K. 297.

⁴² *Bibó István: Eltorzult magyar alkotás, zsákutcás magyar történelem, In: Bibó István: Válogatott tanulmányok 2. köt. Bp. 1986. 582–590.*

Éva Somogyi:

The Reorganization of the Ministry of Foreign Affairs in 1867

The study deals with the consequences of the establishment of the institution of the Chancellor of the Austro-Hungarian Empire. Did the reorganization of the Chancellery (the Ministry of Foreign Affairs), the division of political issues between an Austrian and a Hungarian head of department strengthen the unity of the empire or was it a sign of the dual division of foreign affairs?

The establishment of the Chancellery of the Empire strengthened the positions of the united Empire. It is a matter of debate whether this institution was in accordance with the spirit of the 1867 laws. There existed, however, an Empire beyond the two countries and its affairs had to be dealt with by some kind of an institution. When the Ministry of Foreign Affairs was reorganized in 1867 besides the Austrian and Hungarian heads of departments an increasing number of Hungarian officials were admitted to the joint ministry. This fact did not serve the dual division of the joint ministry but contributed to the emergence of a new type of officials who did not see any gap between the national and the joint affairs.

Е. Шомоди:

Преобразование МИД-а Австро-Венгрии в 1867-68 гг.

Автор ставит своей задачей выяснение вопроса о том, чему служила созданная в 1867 г. общеимперская канцелярия на основе Министерства иностранных дел: укреплению единства империи, или же новое делопроизводство, в рамках которого политические дела были разделены между венгерским и австрийским начальниками отделов являлось шагом вперед ко введению дуализма в области внешней политики.

Учреждение общеимперской канцелярии без сомнения служило укреплению единства империи в целом. Хотя можно спорить о том, насколько был этот государственный орган совместим духом закона 1867 г. о Соглашении, несомненным является факт, что помимо двух стран, т.е. Австрии и Венгрии существовала и т.н. *Gesamtmonarchie* и государство нуждалось в органе для специальных общеимперских дел.

Во время реорганизации МИД-а Австрии после Соглашения во главе отделений (секций) были поставлены по одному венгерскому и австро-немецкому заведующим. Кроме этого в состав чиновников МИД-а были введены во все большей мере и подданные Венгрии. Обстоятельство это никак нельзя считать началом разделения МИД-а по принципу дуализма, все же оно содействовало формированию такого рода чиновничества, для которого не существовал разрыв между правительствами Венгрии и Австрии с одной стороны и общеимперским правительством с другой.