

Diószegi István:

A külpolitikai ügyintézés struktúrája és a döntéshozatal mechanizmusa az Osztrák–Magyar Monarchiában

A külpolitika, a független államiság legfontosabb attribútuma, mint minden más országban, a Habsburg-monarchiában is központi irányítás alatt állott. Minthogy azonban ez az államalakulat közjogi tekintetben a szokványosnál is bonyolultabb volt – a trón birtokosai, egyebekről nem beszélve, Ausztria főhercegei, Magyarország és Csehország királyai voltak, és egyidejűleg a német császári és a spanyol királyi koronát is viselték –, a központi irányítás elnevezése és hatásköre a századok során szüntelenül változott. A meglehetősen hosszú lista az 1526-ban létrehozott Titkos Tanáccsal (Geheimer Rat) kezdődött, hogy aztán az 1648-as vesztfáliai béke után az ausztriai és a németországi ügyeket együttesen intéző Birodalmi-Udvari Kancellária (Reichshofkanzlei) nevet vegye fel, időközben azonban szerephez jutott az Osztrák Udvari Kancellária (Österreichische Hofkanzlei), a Spanyol Hivatalok (Spanische Behörden) együttese, úgyszintén a Birodalmi Haditanács (Hofkriegsrat) és a Cseh Udvari Kancellária (Böhmische Hofkanzlei). A sok változás és hatásköri fluktuáció után 1720-tól köszöntött be a stabilitás időszaka. A Habsburg-monarchia külügyeit 1720-tól 1742-ig az Udvari Kancellária (Hofkanzlei), 1742-től 1848-ig a Titkos Házi-Udvari- és Állami Kancellária (Geheime Haus-, Hof- und Staatskanzlei) irányította. Ez utóbbit a külügyek vezetését 1753-tól 1792-ig kézben tartó Kaunitz, majd az 1809-től 1848-ig ugyanezt a szerepet betöltő Metternich a kor követelményeinek megfelelő és a későbbi külügyminisztérium mintájául szolgáló hivatallá fejlesztette. A Hofkanzlei megalakulása évében költözött a Johann Lukas von Hildebrandt által 1717 és 1719 között a Ballhausplatzon épített barokk palotába, és (változott nevekkkel ugyan), ott is működött mindaddig, amíg a Monarchia fennállott. A „Ballhausplatz”, miként a franciáknál a Quai d'Orsay és a németeknél a Wilhelmstrasse, fogalommá, az osztrák, majd az osztrák–magyar külpolitika szinonimájává vált.

A külügyminisztérium létrejötte, hatásköre és belső felépítése

A külügyminisztérium, mint olyan, az 1848. márciusi bécsi és pesti forradalmi események nyomásának köszönhetőe létrejöttét. Ferdinánd császár március 15-én alkotmányt ígért a Monarchiának, ennek megfelelően a március 17-én ülésző Állami Konferencia (Staatskonferenz) elhatározta, hogy létrehozza a felelős kormányt, és a miniszterek között a külügyminiszter is helyet kapott. A döntés értelmében az eddigi Állami Kancellária (Staatskanzlei) a Császári Ház és a Külügyek Minisztériuma (Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äusseren) nevet vette fel.

A külügyminisztérium működési körét az 1852. április 12-ei legfelsőbb elhatározás szabta meg, ami a dolog természetéből következően lényegében azonos volt a Staatskanzlei eddigi gyakorlatával. A külügyminisztériumnak továbbra is az állam érdekeit és jogait kellett szem előtt tartania, elő kellett készítenie és tető alá kellett hoznia a külországokkal kötendő szerződéseket, kapcsolatokat kellett tartania a külországok Bécsben működő képviselőivel, utasításokkal kellett ellátnia a külföldön működő osztrák képviselőket, és felügyeletet kellett gyakorolnia a minisztérium-hoz tartozó Keleti Akadémia (Orientalische Akademie), valamint a Házi-, Udvari- és Állami Levéltár (Haus-, Hof- und Staatsarchiv) fölött.

Az 1867-es kiegyezés után a minisztérium 1869. január 29-én a Császári Ház és a Külügyek Császári és Királyi Minisztériuma (K. u. K. Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äusseren) nevet vette fel, amelyet 1895. október 4-én a Császári és Királyi Ház és a Külügyek Császári és Királyi Minisztérium (K. u. K. Ministerium des Kaiserlichen und Könighchen Hauses und des Äusseren) elnevezésre változtattak. Minthogy a kiegyezésben a külügy közös ügynek ismertetett el (a K. u. K. rövidítés ezt volt hivatva jelezni), a hatáskör nem módosult érdemlegesen, és a külügyminisztérium a külországokkal szemben a Monarchia egészét reprezentálta. Az 1867-es kiegyezés azonban megkülönböztette a közös, a közös egyetértéssel intézett és az autonóm ügyeket, ezért az a gyakorlat alakult ki, hogy a két utóbbiban Ausztria, csakúgy mint Magyarország önálló nemzetközi jogi alany gyanánt szerepelt, és kormányaik külön-külön is aláírtak nemzetközi egyezményeket. Ezt a gyakorlatot az Aehrenthal közös külügyminiszter, Wekerle magyar miniszterelnök és Beck osztrák miniszterelnök között 1908 januárjában létrejött megállapodás legalizálta.

A külügyminisztérium Ballhausplatzon működő központi irányítása a rábízott feladatokat megfelelő belső struktúra kialakításával látta el. A belső szerkezet 1848 és 1918 között hét alkalommal változott – a külügyminiszterek nagyobbik része mindig szükségesnek talált valamiféle átszervezést –, de lényegéi tekintve ugyanaz maradt, mint Metternich-féle Staatskanzlei időszakában. A központi irányítás négy szekcióra, másképpen fogalmazva, osztályra oszlott. Az első a politikai ügyekkel foglalkozott, a második az adminisztratív feladatokat látta el, a harmadik mint a mindenkor miniszter kabinetje működött, végül a negyedik segédhivatalnak számított, és fordítással, rejtjelzéssel, valamint regisztrációval foglalkozott. A vitathatatlan elsőbbséggel rendelkező politikai szekció belülről római számokkal ellátott, földrajzi megoszlás szerinti referatúrákra tagozódott, így a keleti (I.), a vatikáni (II.), németországi és skandináviai (III.), valamint a délnyugat-európai és tengerentúli (IV.) referatúrákra. A referatúrák beosztása és számozása, mint fentebb utaltunk rá, az átszervezések során gyakran változott, az ügyintézés szempontjából azonban ennek nem volt jelentősége.

Említést érdemel viszont, hogy Beust, aki osztrák részről az 1867-es kiegyezés főszereplője volt, és mint ilyen az osztrák–magyar dualizmus egyik létrehozója, a birodalmi egységet kormányzati szinten meg szándékozott őrizni. Erre vallott, hogy miközben közös külügyminiszter lett, 1867. június 23-án birodalmi kancellári kinevezést kapott, és viselte is azt 1871. novemberi felmentéséig. A birodalmi egységet kormányzati szinten az általa létrehozott birodalmi kancellária (Reichskanzlei) juttatta kifejezésre. A próbálkozás azonban a magyar ellenkezés miatt hajótörést szenvedett, és a Reichskanzlei már 1868-ban a külügyminisztérium elnöki szekciójává változott. Tulajdonképpen a közös külügyminiszter kabinetjévé degradálódott, és Coluchowski idején hivatalosan is ezt az elnevezést kapta. Feladata abban állott, hogy a közös minisztertanács jegyzőkönyveinek vezetésével, a személyi ügyek intézésével, a sajtóügyekkel, valamint a delegációs ülések előkészítésével foglalkozzék.

Az ügyintézés menete

A külügyminisztérium, ezen belül a politikai szekció mindennapos, mondhatni rutinszerű feladata volt a Bécsben akkreditált külképviseletekkel, úgyszintén a Monarchia külföldön tevékenykedő misszióival való kapcsolattartás. Az előbbi nem jelentett túlságosan nagy megterhelést, és jószerivel a külügyminiszter, ritkábban a politikai szekció vezetője általi kapcsolattartásra korlátozódott. Ilyenekre – a miniszterek meglehetősen rendszertelen fogadóóráit leszámítva – többnyire protokolláris alkalmakon (udvari bálokon) vagy

társasági rendezvényeken (a követek estélyein) került sor. Az osztrák–magyar külképviseletekkel való kapcsolattartás annál több, főként írásos munkával járt. Ludwig Bittner, a Haus-, Hof- und Staatsarchiv egykori főigazgatója szerint a közös külügyminisztérium hivatalnokainak kezén az utolsó időkben évente átlagosan 150 000 ügyirat ment keresztül és nyert elintézés. Ludwig Bittner adatai arra nem adnak felvilágosítást, hogy ebből mennyi jutott a politikai szekcióra, de a külügyi levéltár polcain sorakozó fascikulusok mennyiségéből ítélve, ez is tízezres nagyságrendű lehetett. A politikai szekcióra érkezett ügyiratok túlnyomó többségét a misszióvezetők által aláírt, a külügyminiszterhez címzett jelentések tették ki. Ezek, ha csak nem volt rendkívüli szituáció, válsághelyzet, vagy háborús feszültség például, nem kerültek rögtön a külügyminiszter íróasztalára, hanem azokat a területileg illetékes referatúra vezetője vette először kézbe.

A referatúrák vezetői a külügyminisztérium magas beosztású tisztviselői voltak, és akik idáig eljutottak, azoknak a hivatali ranglétra több lépcsőfokán kellett felkapaszkodniuk. Hivatali működésük során szerzett szakértelmük nemegyszer a politikai döntéseket befolyásoló tényezőkké emelte őket. Ludwig von Biegeleben például, aki két évtizeden keresztül állt a német referatúra élén, a területéhez tartozó ügyekben megkerülhetetlen személyiség volt. A kiegyezés, illetve Ausztria németországi küldetésének lezárulása után a balkáni ügyekkel foglalkozó és Oroszországot is magába foglaló keleti referatúra vált a legfontosabbá, és ennek megfelelően ennek a referatúrának a vezetője került az első vonalba. Ilyen volt Andrássy külügyministersége idején Joseph von Schwegel, Goluchowski alatt Július Zwiedieneck von Südenhorst, Aehrenthal időszakában pedig Rudolf Pogatscher és Alexander von Musulin.

A hivatali ranglétrán a referatúrák vezetői fölött az osztályvezetők (Sektionschef) állottak, akik közül az első osztályfőnök rendelkezett a legnagyobb befolyással. A miniszter távollétében, de gyakorta annak jelenlétében is irányította az egész hivatali apparátust. A kiegyezés utáni első osztályfőnök, Leopold von Hofmann még helyettes államtitkári címet viselt, 1871 után, Orczy Bélával kezdődően aztán ez lett a hivatalos elnevezés. A hosszú listán 1918-ig több mint egytucat név szerepelt, köztük olyan jelentős személyiségeké, mint Heinrich Freiherr von Calice, Kállay Benjámín és Mérey Kajetán. Az első osztályfőnökökből többen közös miniszterek lettek (Hoffmann és Kállay például közös pénzügyminiszter), vagy valamelyik külképviselet vezetésére kaptak megbízatást. Szögyény Marich László például, aki 1883 és 1890 között volt első osztályfőnök, 1892 és 1914 között a berlini nagyköveti megbízatást látta el. Az első osztályfőnökök mellett a miniszteri kabinetek vezetői is befolyásos személyiségek voltak, hogy ebben a vonatkozásban csak Szapáry Frigyes és Alexander von Hoyos nevét említsük.

Az ügyintézés menetéhez visszatérve el kell mondani, hogy a beérkező jelentéseket a referatúrák vezetői sem továbbították rögtön a címzettnek, azaz a külügyminiszternek, hanem azokat előbb az első osztályfőnök irányítása alatt álló tanácskozásokon elemezték. A tanácskozás érdemi vonatkozásairól az első osztályfőnök szóban referált, és a fontosabbnak ítélt jelentéseket ilyenkor át is nyújtotta a külügyminiszternek. A válaszadásnak is megvolt a kialakult rendje. A területileg illetékes referatúra vezetője a miniszter, vagy az első osztályfőnök intenciói szerint fogalmazványt készített, illetve diktált tollba, és az akkor került tisztázásra, majd továbbításra, ha a miniszter a fél oldalra írt fogalmazványokat monogramjával ellátta.

A kimenő iratok száma és terjedelme a beérkező jelentések mennyiségével összevetve csekélynek mondható, és gyakorta nem is volt más, mint rutinszerű tájékoztatás. Kritikus

időszakokban persze nem volt könnyű feladat egy ilyen instrukció megfogalmazása, hiszen nemegyszer a keserű pirulát kellett megédesíteni. Így például azt, hogy a Monarchia 1870 júliusában, a francia várakozások ellenére, miért nem mozgósította hadseregét, vagy hogy 1877 januárjában, miközben már folyt a Monarchia és Oroszország közötti semlegességi egyezmény előkészítése, a magyar egyetemisták miért vittek díszkardot a szerbek fölött győztes török hadvezérnek, és hogy a Monarchia miért nem támogatta határozottabban Németországot az 1906-os algecirasi konferencián. De hát a magas beosztású tisztviselők és maguk a külügyminiszterek is azért járták ki a diplomataiskolát, hogy éppúgy értsenek a szimuláláshoz, mint a disszimuláláshoz, azaz hogy elhitessék a nem létezőt és leplezzék a titkolnivalót.

A Ballhausplatzon a napi rutinfeladatok ellátása mellett elmélyült elemzőmunka folyt, amely arra szolgált, hogy szempontokat adjon a meghozandó hosszú távú döntésekhez. Ernst Teschenberg báró, a külügyminisztérium osztályvezetője 1884-ben terjedelmes, tanulmánynak beillő emlékiratot készített a Monarchia keleti politikájáról, és oda konkludált, hogy ennek a politikának az Andrássy által lerakott alapokra kell a jövőben épülnie. Aehrenthal 1895-ben, mint a külügyminisztérium keleti referatúrájának vezetője a Monarchia és Oroszország 1872 és 1894 közötti kapcsolatainak alakulásáról írt ugyancsak terjedelmes emlékiratot, amelyben azt sugallta, hogy ezeknek a kapcsolatoknak a tulajdonképpeni értelme a balkáni érdekszférák elhatárolásában állott. Franz Freiherr von Matscheko osztálytanácsos 1914. június 24-én a két balkáni háború után kialakult szituációt elemezte, és azt a következtetést vonta le, hogy a Monarchiának létérdeke, hogy a balkáni államok terveivel és Oroszország veszedelmes törekvéseivel idejekorán és energikusan szembeszálljon. Az emlékiratok nem találkoztak minden esetben a külügyminiszterek egyetértésével, de Matscheko elemzését a döntésre hivatottak néhány nap múltán félelmetes módon aktuálisnak minősítették.

A külügyminiszterek munkastílusa

A rutinszerűen készült instrukciók a külügyminiszter aláírását viselték, de hogy ő maga mennyire működött közre annak elkészítésében, habitusától és stílusától függött. A dualizmus korának külügyminiszterei ebben a tekintetben korántsem voltak hasonlatosak, és legalább három típust lehet megkülönböztetni.

Andrássy mondhatni írásiszonyban szenvedett – a bécsi levéltár alig néhány saját kezű fogalmazványát őrizi –, és az instrukció megfogalmazójának csupán a követi jelentés margójára írt néhány szavas megjegyzésével adott tájékoztatást. De minthogy Hans Lothar von Schweinitz bécsi német nagykövet szerint Andrássy jobban szeretett és tudott is beszélni, mint írni, villanásszerű ötleteit vagy éppenséggel a lényegre mutató észrevételeit környezetével közölte, amiből aztán azok szabályszerű diplomáciai iratokat kerekítettek. Ez a feladat elsősorban Dóczi Lajosra, a sajtóiroda alacsony beosztású, de írói tehetséggel megáldott hivatalnokára hárult, és – ahogy Somogyi Éva írja – Dóczi, a vele magyarul társalgó Andrássy gondolataiból tökéletes német nyelvű elaborátumokat készített. A németkereszturi (a mai deutschkreutz) zsidó bőrkereskedő fia állandó vendég volt Andrássy vidéki tartózkodásai során is, mert a közös külügyminiszter, és ez is jellemző stílusára, egy európai nagyhatalom külügyeit sokszor heteken át töketerebesi vagy tiszadobi kastélyából irányította.

Gustav Kálnoky, aki 14 éven át, tehát leghosszabb ideig vezette a Ballhausplatzot, tökéletes ellentéte volt Andrássynak, és Helmuth Rumpler szerint az íróasztal-miniszter prototípusát testesítette meg. A külügyi levéltár tőle őriz legtöbb saját kezű

fogalmazványt, tollbamondás utáni tisztázatot és felség-előterjesztést. A grafomán miniszter mellett a vezető tisztviselők alig foglalkozhattak érdemi problémákkal, és a hivatalnoki kar többnyire stiláris és nyelvtani kérdések megoldásával küszködött. Ilyen vezető alatt az érdemi munka számára nem lehetett igazán kedvező atmoszféra.

A rögtönzésre hajlamos Andrassy és az íróasztal fölé görnyedő Kálnoky mellett a skrupulózus, tépelődő és döntésre nehezen képes Berchtold volt a dualizmus korának harmadik jellegzetes külügyminiszter-típusa. Az ő idején a koncepció és a szellem nem volt hiánycikk a Ballhausplatzon, a korrekt ügyintézés hasonlóképpen nem, de a szellemiség nem a külügyminiszterből, hanem a magas beosztású tisztviselőkből sugárzott, és amit Berchtold végül saját szellemi termékének tekintett, az sem volt több, mint egyszerű adaptáció.

A külügyminiszterek közötti stílusbeli különbség nem csak a rutinszerűnek mondható utasítások elkészítésénél, hanem egyéb megnyilvánulások során is megmutatkozott. Beust, amikor 1868-ban belgrádi főkonzullá nevezte ki Kállay Benjámin, terjedelmes instrukcióval látta el, amely az osztrák–magyar balkáni politika egészének valóságos foglalatát adta. Andrassy 1871 végén Károlyi Alajost bízta meg a berlini nagyköveti teendők ellátásával, de hogy milyen utasítást adott neki, az csak Károlyi azon jelentéséből rekonstruálható, amelyet a nagykövet a Bismarckkal folytatott beszélgetése után írt. Pedig Andrassy már akkor szövetségi ajánlattal környékezte meg a birodalmi kancellárt, mégsem tudott erőt venni hagyományos írásiszonyán. Az eset 1876 őszén megismétlődött, amikor Andrassy az esetleges osztrák–magyar–oroszl konfliktus esetén várható német magatartás kipuhatolása céljából Joachim Münch-Bellinghausen bárót menesztette az akkor éppen Varzinban tartózkodó Bismarckhoz. Ezzel szemben Alexander von Hoyos 1914 júliusában, amikor a Szerbiával szembeni fellépéssel kapcsolatos berlini álláspontot akarták megtudni, minden részletre kiterjedő írásos utasítást vitt magával aktatáskájában. Igaz, az instrukció nem volt kifejezetten Berchtold szellemi termékének tekinthető. Hogy Münch küldetése kudarccal járt, Hoyos missziója eredménnyel végződött – ha mindaz, ami a német jóváhagyás után történt, egyáltalán eredménynek tekinthető –, az persze nem a megkeresés formáján múlt. A külügyminiszterek közötti stílusbeli különbség csupán akkor nem érződött, amikor Ferenc József nevében írtak, vagy írtak levelet az orosz cárhoz vagy a német császárhoz. Az a levél, amelyet 1876 őszén küldtek Bécsből II. Sándorhoz, és amit 1913 januárjában Gottfried Hohenlohe vitt Szentpétervárra II. Miklósnak, megszólításban, szövegben, de még mondanivalóban is annyira hasonlít egymásra, hogy szinte nem is érződik, hogy azóta közel negyven év pergett le az idő rostáján.

A személyi állomány és a karrier

Az osztrák–magyar közös külügyminisztérium nem tartozott a Monarchia legnagyobb létszámmal dolgozó főhatóságai közé, sőt ebben a tekintetben még a két országrész egyes minisztériumainak is mögötte maradt, az ügyiratok feldolgozása és elintézése mégis tekintélyes létszámú hivatalnoki kart igényelt. Helmuth Rumpier adatai szerint a külügyminisztérium hivatalnokainak összlétszáma 1914-ben 850 fő volt, ebből 232 a Ballhausplatzon, 155 a külszolgálatban, 463 pedig a konzuli területen tevékenykedett. A hivatalnokok a különböző fizetési osztályokba történt besorolás szerinti címet viselték, amely a fogalmazóval kezdődött, és korántsem teljes felsorolással, az attasén, konzulon, követségi tanácsoson, követen és nagyköveten keresztül a miniszterrel végződött. A magasabb beosztású (követségi tanácsos fölötti) hivatalnokok száma 182 főt, az alacsonyabb beosztásúké 668 főt tett ki. A ranglétra különböző fokozatainak elhelyezkedő

tisztviselők (akár a központban, akár külképviseleteken tevékenykedtek), megfelelő anyagi és társadalmi megbecsülésben részesültek, és mondhatni, hogy a K. u. K. tisztikar mellett a „Ballhausplatz bürokrácia” rendelkezett a legnagyobb társadalmi presztízzsel.

A szolgálat jellege és társadalmi megbecsültsége egyaránt megkövetelte, hogy az állományba történő felvételt magas követelményekhez kössék. Előfeltétel volt az egyetemi, többnyire az állam- és jogtudományi karon szerzett diploma, a történelemben, a nemzetközi jogban, valamint idegen (főként a francia) nyelven való jártasságot tanúsító eredményes felvételi vizsga, úgyszintén a központban, vagy a külképviseleteken eltöltött kétéves díjazás nélküli gyakorlat. A felvételi vizsga követelményeit már Beust minisztersége óta fokozatosan szigorították, abból a megfontolásból, hogy az osztrák, a magyar és a cseh birtokos nemesség, ahogy ez régebben adódott, ne érvényesülhessen megfelelő képesítés nélkül, a díjazás nélküli gyakorlat megkövetelése mégis egyfajta kontraszelekciót eredményezett. Díjazás nélküli munkát csak az tudott vállalni, aki megfelelő magánvagyonnal vagy jövedelemmel rendelkezett, és az ilyenek a dualizmus korában is többnyire a birtokos nemesség soraiból kerültek ki. Ludwig Bittner adatai szerint a külügyminisztérium szolgálatában álló magas beosztású tisztviselők négyötöde 1917-ben még mindig a régebbi és az újabb nemesség soraiból rekrutálódott. A nemzeti hovatartozás az alkalmazás szempontjából elvileg nem volt sem előny, sem hátrány, a magas beosztású tisztviselők között osztrák és magyar mellett akadt cseh, csakúgy, mint horvát, egy lengyelből (Goluchowskiból) éppenséggel miniszter is lett, de kétségkívül előnyösebb pozícióból indult, aki a Theresianumban kezdte tanulmányait. És ilyenek a dolog természetéből adódóan elsősorban bécsi, felső-ausztriai és csehországi németek voltak. A külügyminisztérium hivatalnoki karának személyi összetételében fokozatos magyar előretörés is megfigyelhető, különösen 1907 után, amikor a felvételi vizsgán már a magyar nyelv tudását is megkövetelték.

Hogy a felvételi vizsga és a fizetetlen gyakorlat után a külügyminisztérium állományába került tisztviselő a hivatali ranglétra milyen magas fokára tudott felkapaszkodni, szociológiai tekintetben nehezen értelmezhető, és inkább biográfiai, mint hivatal- vagy társadalomtörténeti probléma. Az érvényesülésnél mindamellet bizonyos jellegzetes típusok elkülöníthetők.

A diplomata tradíciókkal rendelkező arisztokrata családi háttér gyorsította az előremenetelt, és jó ajánlólevél volt a magas beosztás eléréséhez. Gróf Apponyi Rudolf 37 évesen badeni követként kezdte pályáját, és már 1856-ban, 44 évesen londoni nagyköveti megbízást kapott, és ezt tisztjét 15 éven át töltötte be, hogy azután azt 1871-ben felváltsa az öt évig tartó párizsi nagyköveti akkreditációval. A karrierben minden bizonnyal szerepet játszott, hogy apja, gróf Apponyi Antal csaknem egy negyedszázadon át képviselte a Monarchiát Franciaországban.

Esetenként sokat számított a „legmagasabb hellyel” létrejött közvetett vagy közvetlen kapcsolat. Burián István, egy Pozsony megyei elszegényedett köznemesi család sarja alapítványi támogatással végezte el a Keleti Akadémiát, és 1872-től húsz éven át, mint konzul és főkonzul teljesített szolgálatot. 1891-ben azonban nőül vette báró Fejérváry Géza, az uralkodó bizalmasa, a későbbi magyar miniszterelnök lányát, és előmenetelét ettől kezdve új mércével mérték. Rögtön követ lett, majd 1903-ban közös pénzügyminiszter, 1913-ban pedig a király személye körüli miniszter. Hogy aztán két alkalommal is közös külügyminiszteri kinevezést kapott, az már más összefüggésből következett, a karrier meredek emelkedése azonban kétségkívül a „rangon fölüli” házasság révén indult el.

A család és a kapcsolat mellett az érvényesülésnél a szorgalom, a tudás és az ambíció is számított, és ezt talán leginkább Haymerle pályája illusztrálja. Ferenc József külügyminiszterei, Andrássyt leszámítva, aki a Sándor-palotából került egyenesen Metternich íróasztalához, kivétel nélkül hivatásos diplomaták voltak, de valamennyien bárói vagy grófi családból származtak. Haymerle felmenői nem voltak arisztokraták, ráadásul 1848-ban mint egyetemista a bécsi barikádokon harcolt, amiért Windisgrätz halálra is ítélte. És a bárói méltóság hiányát (amit végül ő maga kapott meg 48 éves korában) a rangon fölüli házasság sem kompenzálta. De rendkívüli nyelvtelenség volt, aki – monográfsa szerint – nyolc nyelven beszélt, és a delegáció külügyi bizottságában, igaz, Orczy Béla segítségével, még magyarul is meg tudta értetni magát. A nyelvtudás a minden területre kiterjedő szakértelemmel párosult, és bármilyen megbízatást is kapott, azt kifogástalanul elvégezte. Hogy 1879-ben külügyminiszter lehetett, abban volt ugyan némi szerencse is: Andrássy a visszatérés gondolatát forgatta a fejében, és utódját olyan helyettesfélnékné tekintette, de hogy egyáltalán rákerült a kandidátusok listájára, érdemeinek köszönhetette. A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a szerencse rövidesen balszerencsébe fordult. Haymerle eddig is a munka megszállottja volt, és mint külügyminiszter a szó szoros értelmében halálra dolgozta magát, és miniszteri dolgozószobájában végzett vele a szívroham. Haymerle mellett persze tehetsége révén még jó néhány tisztviselő hordta tarsolyában a marsallbotot, de ahogy a hadseregben sem lehetett mindenki tábornok, úgy a Ballhausplatzon sem emelkedhetett mindenki a karrier csúcsára.

A Keleti Akadémia és a Házi-, Udvari és Állami Levéltár

A külügyminisztérium felügyelete alatt álló két intézmény közül a Keleti Akadémia (Orientalische Akademie) tekintett vissza régebbi előzményekre. Az Oszmán Birodalommal való intenzív, nem csupán háborúskodásból álló kapcsolat szükségessé tette, hogy a császári hatóságok olyan hivatalnokokkal rendelkezzenek, akik a megfelelő nyelvi kommunikációt biztosítani tudják. A tolmácsképzés a 17. század közepétől a konstantinápolyi internunciaturán belül felállított nyelvi intézeten belül (Sprachknaben-Institut) folyt, majd Mária Terézia 1753-ban létrehozta a Keleti Nyelvek Császár-Királyi Akadémiáját (K. K. Akademie der Orientalischen Sprachen). Az akadémia tantervében még jó ideig a török, perzsa és arab nyelvi képzés állt előtérben, de ahogy az oszmán kapcsolat jelentősége csökkent, fokozatosan a nyugati nyelvek (a francia és az olasz) tanítása kapott nagyobb hangsúlyt, és a nyelvek mellett a történelem, a földrajz és a nemzetközi jog oktatása is előtérbe került. Az akadémia 1898-ban a Császári és Királyi Konzuli Akadémia (K. u. K. Konsularakademie) nevet vette fel, és olyan tanterv szerint folytatta működését, amely a konzuli és diplomáciai szolgálatra való felkészítést egyaránt szolgálta.

A külügyminisztérium felügyelete alatt álló másik intézmény, a Házi-, Udvari- és Állami Levéltár (Haus-, Hof- und Staatsarchiv) Mária Terézia 1749-es határozatának köszönhetette létrejöttét. Az akkori nevén az Uralkodóház Titkos Levéltára (Geheimes Archiv des Erzhauses) eredetileg a dinasztia dokumentumait volt hivatva összegyűjteni és őrizni, de azután fokozatosan az állami főhivatalok iratai is ide kerültek. A Staatskanzlei iratai is, így az archívum tulajdonképpen a külügyminisztérium levéltárává vált. Az egyre gyarapodó gyűjtemény a Hofburg egyik szárnyépületében kapott helyet, majd a Minoritenplatzra került, ahol Goluchowski minisztersége idején, 1899 és 1902 között, a Ballhausplatz-i palotával egybeépítve, eredeti barokk stílusban elkészült az az épület, amely a Haus-, Hof- und Staatsarchivnak ma is otthont ad. A levéltár polcain katonás

rendben sorakozó fascikulusok a múlt kincsesbányái, és az épületbe lépő kutató úgy érzi, hogy valóságos szentélybe tette be a lábát. A történész mesterség örömét e sorok írója is akkor érezte leginkább, amikor az esztétikai élmény számba menő követi jelentések tisztázatait olvashatta, vagy amikor a kimenő utasítások nehezen megfejthető gótírásos fogalmazványait betűzhette.

A külszolgálat

A Ballhausplatzon, mint fentebb már említettük, a külügyminisztérium hivatalnoki állományának mintegy egyharmada teljesített szolgálatot, kétharmaduk pedig az állandó jellegű külképviseleteken, a követségeken, illetve a konzulátusokon dolgozott. Az állandó jellegű külképviselet, mint olyan, nem volt egyidejű az államiséggel, és az országok a középkor hosszú századain át alkalmi követek küldése révén tartották egymással a kapcsolatot. Francesco Sforza milánói herceg volt az első olyan államfő, aki szakított ezzel a gyakorlattal, és 1440-ben állandó jellegű követséget állított fel Firenzében. A Habsburg-uralkodók meglehetősen nagy késéssel követték a milánói példát, és az 1530-ban német császárrá koronázott V. Károly létesített elsőként állandó jellegű képviseletet Konstantinápolyban és Velencében. A következő évszázadban aztán Franciaország és Lengyelország következett, majd az 1648-as vesztfáliai béke után a Szent Birodalmat alkotó államok sorozata, így a Habsburg-monarchia külképviseleteinek száma az 1815-ben a bécsi kongresszus idején már több tucatra rúgott.

A külképviseletek létrehozásában kifejezésre jutó diplomáciai kapcsolatokat olyan országok létesítenek egymással, amelyek szuverén nemzetközi jogi alanyiséggel, egyszerűbben fogalmazva: független államiséggel rendelkeznek. Ez a szabály az 1867 utáni kétközpontú Osztrák–Magyar Monarchiára nézve is érvénnyel bírt, de részint a külkapcsolatok jellegéből, részint a közjogi struktúra sajátosságaiból adódóan bizonyos eltérések is mutatkoztak. A Monarchia 1815 után diplomáciai kapcsolatot tartott fenn az ugyanakkor alakult Német Szövetség mind a 37 tagállamával, a kapcsolat azonban 1866, illetve 1871 után a Német Birodalommal való diplomáciai viszony fenntartására redukálódott. Szászország és Bajorország azonban nemzetközi jogi értelemben nehezen megmagyarázható módon kivételnek számított, és Drezdában, valamint Münchenben továbbra is osztrák–magyar külképviselet működött, és Bécsben is állomáshelyén maradt a szász és a bajor követ. Hasonló nemzetközi jogi kuriozitásnak számított, hogy a Monarchia, más hatalmakkal együtt, diplomáciai kapcsolatot tartott fenn az oszmán fennhatóság alatt álló Szerbiával, Montenegróval és Romániával, majd 1878 után Bulgáriával, még ha a misszióvezetőket nem is nevezték ki követnek, hanem főkonzuli címmel látták el őket. És mindez nem viszonzosság nélkül történt, mert az említett országok hasonló képviselettel rendelkeztek Bécsben, akiket Ferenc József, a szultán nagy bosszúságára, nemegyszer a teljes jogú diplomáciai megbízottnak kijáró protokoll szerint fogadott.

A viszonzosság nélküli kapcsolatot, a még az előbbinél is nagyobb nemzetközi jogi furcsaságot az 1867 utáni Magyarország szolgáltatta. Andrássy, mint magyar miniszterelnök, a pesti királykoronázás alkalmával Gramont bécsi francia nagykövetnek kifejezte azt az igényét, hogy a francia kormány politikai ügynökséget állítson fel Pesten, mert – mint mondta – Pest a jövőben valódi kormányközpont lesz és Magyarország önállóan intézi ügyeit. Az argumentáció kicsit sántított, hiszen a külpolitika a kiegyezésben közös ügynek ismertetett el, a kérés Párizsban mégis meghallgatásra talált, és Pierre Castellane gróf személyében már 1868 áprilisában sor került politikai feladatok ellátásával megbízott főkonzul kinevezésére. A francia példa rövidesen német, angol,

orosz, török és egyéb részről is követésre talált, anélkül, hogy a magyar kormány hasonló politikai feladatokkal megbízott személyeket akkreditált volna Párizsba, Berlinbe és más fővárosokba. A Pestre akkreditált főkonzulok ezzel együtt szorgalmasan írták politikai tartalmú jelentéseiket, és a külügyminiszterek, akiknek a jelentéseket címezték, a Monarchia egészével kapcsolatos politikájukban azokat általában értékes információknak tekintették.

A politikai tartalmú főkonzuli megbízatás, gyakorisága ellenére, kivételesnek számított, és a Monarchia, mint minden más állam, a külképviseletek szintjének megjelölésében és a misszióvezetők rangjának megállapításában az 1815-ös bécsi szabályzathoz igazodott. A külképviselet nagykövetség vagy követség lehetett, a rangok tekintetében első helyen a nagykövet (ambassadeur) és a nuncius (a pápa követe), a másodikon a követ (envoyé) és az internuncius (a helyettes nuntius), a harmadikon pedig az ügyvivő (chargé d'affaires) állt, és a külképviselet élére általában a szintnek megfelelő rangú misszióvezetőt akkreditáltak. A Monarchia a vele diplomáciai kapcsolatban lévő országoknál általában követi szinten képviseltette magát, és a nagyköveti szint még nagyhatalmi relációban sem volt általános. Jellemző ebben a tekintetben, hogy a berlini külképviseletet (természetesen viszonyossági alapon), csak 1871-ben emelték nagyköveti szintre, a szentpétervárit pedig csak 1874-ben. Erwin Matsch kimutatása szerint a Monarchia 1914-ben 33 országgal állt diplomáciai kapcsolatban, de csak tíz fővárosban képviseltette magát nagyköveti szinten.

A követi, különösképp a nagyköveti kinevezés megtisztelő megbízatás volt, és miután külügyminiszter ezért mégsem lehetett mindenki, tulajdonképpen a diplomáciai karrier csúcspontjának számított. Ilyen posztot Ferenc József korában nem lehetett végkielégítés gyanánt vagy jó politikai helyezkedés jutalma fejében elnyerni, előbb végig kellett járni a külügyi szolgálat valamennyi lépcsőfokai. És természetesen szakértelem, műveltség, politikai érzék és széles látókör is szükségeltetett hozzá

A nagykövet megfelelő anyagi megbecsülésben részesült. Általában a III. vagy a II. fizetési fokozatba sorolták be (ami a miniszteri besorolással volt azonos), és fizetéséhez, külszolgálat esetén, magas lakbér- és reprezentációs pótlék járult.

A követi és a nagyköveti besorolást, mint fizetési fokozatot elvileg bárki elérhette, abban azonban, hogy kiket bíztak meg valamely külképviselet vezetésével, kétségkívül kimutatható bizonyos tendencia. Erwin Matsch a Monarchia külügyi szolgálatáról szóló könyvében az 1720 és 1918 közötti időszakra nézve országonként és időrendben megadja a misszióvezetők névsorát. A felsorolásból kiderül, hogy a követek és nagykövetek csupán 10 százaléka nem tartozott a főrendűek közé, de az utóbbiak nevében is többnyire ott szerepelt a nemesi származásra utaló „von” előtag. A nagykövetek esetében még inkább kirívó volt az aránytalanság: 1867 és 1918 között csupán három olyan személy akadt, aki nem rendelkezett bárói, grófi vagy hercegi méltósággal.

A magyarázat erre eléggé kézenfekvő. Niederhauser Emil leírja a Mária Teréziáról szóló könyvében, hogy Kaunitz 1749-ben először azért nem akarta elfogadni a párizsi nagyköveti megbízatást, mert nem tartotta magát eléggé vagyonosnak hozzá. Az előző párizsi nagykövet, Wenzel Lichtenstein herceg ugyanis ottani tevékenysége során magánvagyonából három és fél millió forinttal járult hozzá a külképviselet kiadásaihoz. Ha Kaunitz, aki maga is herceg volt, nem érezte eléggé vagyonosnak magát, mit mondhatott egy olyan tisztviselő, aki csupán a besorolás szerinti javadalmazással rendelkezett. A követnek és a nagykövetnek ugyanis – és ez a szokás a dualizmus korában is divatozott – „nagy házat” kellett vinnie ahhoz, hogy a fogadó ország politikai elitjével megfelelő személyi kapcsolatot alakítson ki. És ezt csak a tekintélyes

kiadásokkal járó estélyeken, bálokon és vadászatokon tehetette, amihez alaposan ki kellett nyitnia pénztárcáját.

Mint a külkapcsolatokban általában, ezen a területen is érvényesült a viszonyosság. Amikor Bismarck 1876-ban új nagykövetet akart akkreditálni Bécsbe, Andrassy azt kérte, hogy a jövőbeni nagykövet gazdag arisztokrata legyen, aki képes arra, hogy olyan nagy házat vigyen Bécsben, mint Charles Jean Melchior Vogüé gróf, az újonnan kinevezett francia nagykövet. Otto von Stolberg-Wernigerode gróf teljes mértékben megfelelt ennek az elvárásnak. Bécsbe érkezése után rövidesen kibérelte Wallnerstrassén lévő, 79 szobát számláló Pálffy-palotát, és valóságos németbarát társasági központot hozott létre. A mintát egyébként mindenütt a fogadó ország külügyminisztere szolgáltatta, és ebben a tekintetben a Monarchiának sem kellett szégyenkeznie. Schweinitz 1872 januárjában, az Andrassy-család Bécsbe költözése alkalmával, elragadtatással a hangjában írt az Andrassy-palotáról, a szép huszárokról, elegáns szolgálókról, atlaszselyemmel borított gálahintókról, az egész palotát beborító pompáról és csillogásról. Hogy a pompa és csillogás Bécsben és másutt mennyiben járult hozzá a külpolitika eredményességéhez, az már más lapra tartozik.

A véleménynyilvánítás fórumai

A 19. század utolsó harmada és a 20. század eleje a Monarchia mindkét felében a sajtó virágkora volt, és megszámlálhatatlan mennyiségű újság került naponta az utcára és az előfizetőkhez. Igényes politikai publicisztikával persze nem minden lap szolgált, de akadtak köztük olyanok, amelyeket ma is számon tart a sajtótörténet, így a bécsi *Neue Freie Presse* és a *Vaterland*, a magyar fővárosban megjelenő *Pesti Napló*, a *Hon* és a *Magyarország*, a prágai *Politik* vagy a krakkói *Czas*. A külpolitikai tárgyú cikkek szerzői saját nézeteiket vetették papírra, de figyelemmel voltak az olvasói elvárásokra, ezért a lapok bizonyos értelemben a közvélemény szócsövének voltak tekinthetők. Az összhang ritkán volt sajátja ezeknek az írásoknak, hiszen amint a nemzeti külpolitikai törekvésekről szóló fejezetben volt alkalmunk látni, még az egymással rokonítható nemzeti álláspontok sem harmonizáltak teljesen egymással, nem is szólva az eltérő elvárásokból adódó összeütközésekről. Bosznia-Hercegovina 1878-ban végbement okkupációját például a bécsi és a pesti lapok ingerülten elutasították, a zágrábi újságok viszont lelkesen üdvözölték.

A lapokban mutatkozó diszharmonia nem jött rosszul a két kormánynak és a külügyi irányításnak, mert a rosszallás és az egyetértés valamiféle egyensúlyi helyzetet teremtett. A kritikának viszont, amelyből a külügyminisztériumnak és egyes külhatalmaknak egyaránt kijutott, érthető módon nem örültek, és arra eléggé fanyar módon reagáltak. Andrassy 1877 őszén, Plevna orosz ostroma alkalmával, amikor Magyarországon tetőpontjára hágott a törökök iránti szimpátia, azt mondta a cikkek hangneme miatt reklamáló Novikovnak, a bécsi orosz nagykövetnek, hogy a Monarchiában sajtószabadság van, a kormánynak nincs befolyása az újságírókra, és ezek a cikkek különben sem gyakorolnak semmilyen hatást a hivatalos külpolitikára.

A magyarázat az adott szituációra nézve is csak helyi-közzel volt igaz, általánosságban pedig egyáltalán nem állta meg a helyét. Volt bizony korábban is, később is példa rá, hogy a sajtómegnyilvánulások hatást gyakoroltak a hivatalos külpolitikára. Alfréd Potocki osztrák miniszterelnök az 1870. július 18-ai közös minisztertanácson, ahol a küszöbönálló francia–porosz háborúval kapcsolatos álláspont kialakításáról volt szó, arra

hívta fel a figyelmet, hogy a passzivitás vagy semlegesség alternatívája tekintetében a német tartományok közvéleményében az előbbi áramlat bír elsőbbséggel, és ezt az információi nyilvánvalóan az ausztriai német újságokból szerezte. Ugyanígy Julián Dunajewski közös pénzügyminiszter, aki az 1886. szeptember 26-ai közös minisztertanácson jelezte, hogy Oroszország bulgáriai akciói miatt a lakosság körében nagy nyugtalanság uralkodik. Az sem volt igaz, hogy a kormány semmiféle befolyással nem bírt a sajtóra. Először is a külügyminisztériumnak volt egy félhivatalos lapja, a *Fremdenblatt*, emellett a sajtóiroda tekintélyes újságokat, köztük a *Die Presse* című lapot alimentálta pénzzel és információkkal, és jelentős összegeket fordított külföldi lapok megnyerésére. A magyar kormány a *Pester Lloyd*-ot tekintette félhivatalosnak, és sajtóirodáján keresztül ugyancsak számos lapot támogatott. Ami a sajtószabadságot illeti, az valóban létezett, mindamellett a kormány az állam érdekeit sértő cikkek megjelentetése miatt sajtópert kezdeményezhetett, aminek államfogházban letöltendő büntetés lehetett a következménye. A magyar kormány például 1868. március 31-ei ülésén elhatározta, hogy izgatás miatt sajtópert indít Román Sándor országgyűlési képviselő, a *Fremdenblatt* c. lap szerkesztője ellen, Miletics Szvetozár országgyűlési képviselőt pedig 1876-ban el is ítélték, azzal a meglehetősen groteszk érveléssel, hogy az újvidéki *Zasztava* c. lapban az orosz cárt sértő cikket tett közzé. És ha már minden kötél szakadt, kivételes állapot esetén ott volt még a sajtószabadságot korlátozó cenzúra. 1916. november 22-én a *Népszava* címoldala üresen jelent meg. Csupán annyi állt rajta: I. Ferenc József meghalt.

Alkotmányos-parlamentáris rendszerekben a képviselőház külpolitikai természetű jogosítványai rendkívül szűkre szabottak, és a törvényhozó testületnek tulajdonképpen nincs lehetősége arra, hogy a végrehajtó hatalom tevékenységét ezen a téren ellenőrizze. Ennek részint az az oka, hogy a külügy felelős irányítói a képviselőket hozzá nem értőknek tekintik, még ha nem is fejezik ki magukat olyan gorombán, mint Bismarck, aki egy alkalommal azt mondta, hogy a külpolitika túlságosan komoly dolog, és nincs szükség arra, hogy 300 birkafej még jobban összezavarja. A másik ok magának a külpolitikának a természetében rejlik. A hatalmak egymás közötti kapcsolatának alakítása a nemzetközi nagymesterek sakkjátszmájára hasonlítható, ahol a lépést válaszlépés követi, és hátrányos pozícióba kerülne az a játékos, aki saját szándékát előre a partner tudomására hozná. Márpedig a bizalmas természetű elgondolások parlamenti megszűllőztetése óhatatlanul ezzel a következménnyel járna. Jellemző ebben a tekintetben, hogy az 1879-ben megkötött kettős szövetség kilenc éven át a Ballhausplatz és a Wilhelmstrasse titka maradt, és 1888-ban is csak azért hozták nyilvánosságra, hogy lehűtsék a magyar képviselőknek a német kötelezettségvállaláshoz fűzött túlzott reményeit.

A magyar országgyűlés és az osztrák Reichsrat képviselőháza egyébként a Monarchia sajátos közjogi alkatából adódóan a szokványosnál is hátrányosabb helyzetben volt. Nem nyílt ugyanis lehetősége arra, hogy a kormányt legalább a külügyi költségvetés vitája alkalmával megszorongassa, mert ennek elfogadása a delegációkra tartozott. Véleménynyilvánításra azért itt is kínálkozott lehetőség. A képviselők külpolitikai tárgyú interpellációkat nyújthattak be, és a válaszfelirati viták alkalmával a külpolitika aktuális és távlati kérdéseit is érinthették.

A dualizmuskori parlamentekben az interpelláció az ellenzék megnyilatkozási formája volt, és mindenki rendjén valónak találta, hogy az ellenzék kellemetlen kérdéseket tesz fel a két kormánynak. Külpolitikai tárgyú interpellációk esetében azonban nem érvényesült ez a gyakorlat, és nemegyszer a kormánypárt interpellálta kritikai

hangvétellel saját kormányát. A magyarázat erre a szokástól eltérő gyakorlatra valószínűleg abban rejlik, hogy a közös külpolitikát a mindenkori osztrák és magyar kormánypártok sem tekintették teljesen sajátjuknak, és gyakran szükségesnek vélték, hogy attól elhatárolják magukat. Ez történt például 1876 őszén, amikor az osztrák Alkotmánypárt hírére vette, hogy a cár különmegbízottja 1876 őszén azzal az ajánlattal érkezett Bécsbe, hogy Oroszország és a Monarchia együttesen lépjen fel Törökország ellen. Az interpellációt benyújtó képviselő az alkotmánypárti frakció kétharmadát maga mögött tudva emelt óvást az ajánlat elfogadása ellen, majd miután a választ nem fogadták el, a vita során kifejezésre juttatták, hogy az Alkotmánypárt nem partner egy olyan politikához, amely az Oroszországgal közösen vívott háborúra, és a Monarchia balkáni annexióira vezetne. Az újonnan választott országgyűlés válaszfelirati vitája alkalmával hasonló eset történt 1884 októberében Budapesten. Ferenc József és III. Sándor kétszeri találkozója egyértelműen jelezte, hogy folytatódik a magyar közvélemény által olyannyira rosszallott három császár együttműködés. A válaszfelirati vita során ezért kormánypárti oldalról valóságos pergőtűz zúdult a közös külügyminiszterre. Az elítélő mondatok a válaszfelirati javaslatba is belekerültek, és azokon Tisza Kálmán a Bécsből ránehezedő nyomás ellenére sem volt hajlandó változtatni.

A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a hivatalos külpolitikát sem az 1876-os interpelláció, sem az 1884-es válaszfelirat nem térítette le útjáról. Mint ahogy az is, hogy a sok vita és torzszalkodás ellenére, amikor ütött az óra, a törvényhozói és a végrehajtói hatalom mégiscsak egymásra talált. A Szerbiához intézett hadüzenet hírére magyar képviselőház osztatlan lelkesedéssel fogadta, és az ellenzék vezérszónoka a háború időtartamára még a pártok közötti békéi is meghirdette. A Reichsrat csak azért nem tehette ezt, meri Ausztriái akkor is rendeleti úton kormányoztak. Az osztrák képviselők azonban, Stürgkh miniszterelnök közös minisztertanácsi fellépéséből ítélve, minden bizonnyal követték volna a magyar példát.

A két delegáció, az osztrák és a magyar törvényhozás 60-60 tagú küldöttsége, évente egy alkalommal felváltva Bécsben és Budapesten ülésezett, és a közös tárcák miniszterei ezek elé a testületek elé terjesztették éves költségvetési terveiket. A csupán néhány hétig tartó ülészak természetesen nem biztosított lehetőséget a közös miniszterek tevékenységének állandó kontrolljára, hiszen sok mindenről csak utólag lehetett nyilatkozni, de a költségvetési vita során a nagypolitikával kapcsolatos vélemények kinyilvánítására megfelelő alkalom kínálkozott. A közös kormány szerepét betöltő közös minisztertanács is kellő respekussal viseltetett e testületekkel szemben, és az adott delegációs ülést megelőző esztendő külpolitikai kérdéseiről írásban és szóban tájékoztatta a küldötteket. Az írásos tájékoztatást szolgáló vörös könyveket, az angol kék könyvek mintájára, még Beust vezette be, aki az antiliberális Bismarckkal szemben demonstrálni akarta, hogy a Monarchia alkotmányos állam, a szóbeli tájékoztatást pedig maga a közös külügyminiszter vagy megbízottja adta meg a delegáció külügyi bizottságában és a plenáris üléseken. Egyik tájékoztatás sem volt persze különösen mélyenszántó – a vörös könyvekben kinyomtatott iratok akár a sajtóban is megjelenhettek volna, a külügyminiszteri expozék pedig többnyire általánosságokban mozogtak –, de a delegátusok ettől függetlenül olyan témákat taglalhattak, amilyeneket jónak láttak. A kritika, miként a magyar országgyűlés és a Reichsrat képviselőházában, itt sem hiányzott. Beustnak nem volt kellemes hallgatnia a fekete-tengeri válság idején folytatott politika magyar bírálatát, és Andrássynak sem a boszniai okkupációval kapcsolatos epés osztrák megjegyzéseket, de a külügyminiszteri válaszokat azért a delegátusok minden alkalommal tudomásul vették. Mindamellet a konszenzus sem volt kivétel. Goluchowski

jóleső érzéssel nyugtázta, hogy az Oroszországgal egyetértésben folytatott balkáni politika és a mürzstegi egyezmény ellen egyetlen bíráló megjegyzés sem hangzott el.

A közös kormány szempontjából az igazi tét persze nem a delegációban elhangzott kritika kivédése volt, hanem a közös tárcák költségvetésének elfogadtatása. Ferenc József minden alkalommal azzal a felhívással zárta a közös költségvetést előkészítő közös miniszteri értekezleteket, hogy a kormányok kövessenek el mindent annak érdekében, hogy a költségvetés delegációs jóváhagyása zökkenők nélkül megtörténjen. A felhívásnak csupán egyetlen alkalommal nem lett foganatja, amikor 1878 őszén az osztrák delegáció költségvetési bizottsága elzárkózott attól, hogy a delegáció a kormány előterjesztését addig tárgyalásba vegye, amíg a Reichsrat a berlini szerződést alkotmányosan jóvá nem hagyja. Egyébként zökkenők nélkül ment az elfogadás, a közös külügyminisztériumé csakúgy, mint a lényegesen nagyobb tételt jelentő közös hadügyminisztériumé. A boszniai okkupációval kapcsolatos költségekhez is végül hozzájárultak, csakúgy, mint az 1908-as annexióval keletkező többletkiadáshoz, amely utóbbiról Burián István közös pénzügyminiszter azt jegyezte ironikusan naplójába, hogy a delegátusok a nehéz falatot elég könnyen vették be. Ahogy a képviselőházak kritikái, úgy a költségvetés elutasításának jogosítványával rendelkező delegációk állásfoglalásai sem befolyásolták érdemlegesen a hivatalos külpolitikát.

A sajtó, a képviselőház és a delegáció a véleménynyilvánítás fóruma volt, és a döntésre hivatottak ezeket a véleményeket alkalomadtán figyelembe is vették. Az említett fórumokon kifejezésre juttatott véleményeknek azonban már csak azért sem lehetett különösebb nyomatéka, mert hangoztatói nem rendelkeztek kellő tájékozottsággal, és igen gyakran nyitott kapukat döngettek. Az 1912-es első balkáni háború időszakában például a magyar Függetlenségi Párt háborús szándékot tulajdonított Berchtoldnak, holott a közös külügyminiszter éppen a passzív várakozás álláspontjára helyezkedett. A kósza híreket készpénznek vevő újságírók és a levegőbe beszélő képviselők mellett voltak olyan személyek, akik kapcsolataik vagy pozícióik folytán kellő tájékozottsággal rendelkeztek, és ezt felhasználva tényleges befolyást gyakoroltak a külpolitikai döntéshozatalra, vagy legalábbis megpróbálkoztak a befolyásolással.

A döntéshozatal informális befolyásolása

Ferenc József a hivatalos érintkezések embere volt, de alkalomadtán az informális kapcsolatoktól sem zárkózott el. Novikov bécsi orosz követ jelentéséből tudjuk, hogy Frantisek Palacky és Frantisek Rieger, a két ócseh vezető és Josip Strossmayer, a Horvát Nemzeti Párt első embere 1870 őszén gyakori vendég volt a Hofburgban, és az uralkodó figyelmesen meghallgatta a franciák fölötti porosz győzelem utáni helyzetről kialakított véleményüket. A cseh és a horvát politikusok ríktó színekkel ecsetelték az uralkodó előtt a német hódítás rémképét, és azt ajánlották, hogy a Monarchia a német veszedelemmel szemben az Oroszországgal való szövetségben keresse a védelmet. Hogy a gyakori audiencia és a rábeszélés nem volt teljesen eredménytelen, azt a Monarchia föderatív átszervezésére irányuló 1871-es Hohenwart-kísérlet mutatja, amely a szláv népek kilátásba helyezett prefelálásával a külpolitika lehetséges orosz orientációját is magába foglalta. Hogy a kísérlet végül kudarcot vallott, nem csupán I. Ferenc Józsefen múlt, a próbálkozás mindenesetre önmagáért beszél.

Az alkalmi kilincselőknél kedvezőbb helyzetben voltak azok, akik beosztásukból adódóan napi kapcsolatban voltak az uralkodóval, és az ügyek intézése közben hallhatták véleményüket. Ezt tette 1878 februárjának kritikus napjaiban Konstantin Hohenlohe

főudvarmester, Alfréd Krauss ezredes, a katonai iroda helyettes vezetője és az éppen Bécsben tartózkodó Bechtoldsheim báró, a szentpétervári osztrák–magyar katonai attasé. Ahogy Andrassy a bécsi német nagykövetnek elmondta, ezek a személyek megpróbálták lebeszélni Ferenc Józsefet arról, hogy a Monarchia a szerződésszegő Oroszországgal szemben komoly intézkedéseket foganatosítson. Az uralkodó végül csak azért nem hallgatott rájuk, mert így Andrassy nem vállalt tovább felelősséget a birodalom politikájáért, és felajánlotta lemondását.

Ferenc József szűkebb és tágabb családi környezete elméletileg szintén olyan helyzetben volt, hogy hallathatta hangját és érvényesíthette befolyását. Más dinasztiák esetében ez nemcsak elméletben volt így, de Ferenc Józsefnél a politika nem lehetett az ebédlőasztal melletti beszélgetések témája. Bismarcknak az a véleménye, hogy Beustot, mint protestánst a császári család gyóntatópapjai kedvéért menesztették, nem volt több, mint merő fantáziálás.

Ferenc József a trón várományosával, Rudolf főherceggel sem osztotta meg az uralkodás gondjait. Pedig a trónörökösnek határozott elgondolásai voltak a Monarchia külpolitikájáról. A nyolcvanas évek közepén Kálnokyt kritizálta, és lándzsát tört az eredeti Andrassy-felé liberális külpolitikai elvek mellett. Mindezt azonban nem a legalkalmasabb időpontban tette, hiszen az uralkodó ugyanakkor Andrassy hasonló szellemű felterjesztését is válasz nélkül irattárba tétette.

A következő trónörökös, Ferenc Ferdinánd külpolitikai nézetei gyökeresen különböztek Rudolfétól. A konzervatív felfogású főherceg a három császár szövetségének visszaállítását tekintette a Monarchia és a trón üdvösségének. Bár a Belvedere palotában egy árnyékkormánynak beillő katonai irodát hozott létre, ő sem tudott igazi befolyásra szert tenni. Mint a fegyveres erők főfelügyelőjének, miként elődjének, Albrecht főhercegnek, helye lett volna a döntéshozó fórumokon, de soha nem hívták meg sem a katonai-politikai konferenciákra, sem a közös minisztertanács üléseire. Talán a fontos posztok betöltésénél lehetett némi szava. Burián István szerint legalábbis Berchtoldból azért lett közös külügyminiszter, mert Ferenc Ferdinánd embere volt.

Károly főherceg, a következő trónörökös, elődjeihez hasonlóan ki volt rekesztve a politikából, és a fronttapasztalatok által inspirált béketerve 1916 augusztusában nem talált meghallgatásra.

Hogy Erzsébet királynénak, Ferenc József nejének, bármi befolyása lett volna a külpolitikára, az a régebbi és az újabb történetírás által keltett legenda, mint ahogy az is, hogy IV. Károly helyett Zita királyné viselte, ha nem is a koronát, legalábbis a kalapot.

Tájékozottságuk és pozícióik folytán a nagykövetek, a Ballhausplatzon szolgálatot teljesítő magas beosztású tisztviselőkhez hasonlóan olyan helyzetben voltak, hogy befolyást gyakorolhattak a külpolitika formálására. Ez azonban csak elméletileg volt így, mert a nagykövetek csupán a mindenkorai külügyminisztertől kapott utasítások végrehajtását tekintették feladatuknak, és tulajdonképpen Bécsből is ezt várták tőlük. Mert ha a Ballhausplatzon nem is osztották Bismarck véleményét, hogy a nagykövetek nem mások, mint dekorált levélkézbesítők, sőt Aehrenthal mint külügyminiszter egy alkalommal a kezdeményezőkészséget is hiányolta, nem vették rossz néven, ha a nagykövetek nem voltak egyéni ambíciói. A szórványos kezdeményezések így a Ballhausplatzon is többnyire elutasításba ütköztek. Richárd Metternich párizsi nagykövet 1870 nyarán ki-tartóan sürgette, hogy tegyenek valamit Poroszország nyugtalanítására, de javaslatai nem találtak meghallgatásra. Beust mint londoni nagykövet az 1875-ös háborús riadalom után azzal az ötlettel állt elő, hogy a Monarchia a három császár

együttműködés helyett más szövetségi politika irányába tájékozódják, de indítványát Andrassy gúnyosan visszautasította. És az ötletekben gazdag Aehrenthal is csak az 1904-es osztrák–magyar–orosz semlegességi egyezmény kezdeményezésével ért el sikert, de az érdekszféra-politika ismételt bevezetésére irányuló javaslatával éppúgy kudarcot vallott, mint a három császár szövetségének felújítását sürgető 1906-os indítványával.

A döntéshozatal résztvevői

A külpolitika befolyásolása tekintetében azok a személyiségek voltak a leginkább előnyös helyzetben, akiknek megadatott, hogy amennyiben testületi döntés született, nézeteiket az illetékes fórumon kifejtthessék. Ebben a vonatkozásban a katonai-politikai konferencia és a közös minisztertanács kívánczik említésre. E testületek döntési jogosítványa meglehetősen tisztázatlan volt, és amire a későbbiekben még visszatérünk, a katonai-politikai konferencia az alkotmány követelményeinek sem felelt meg, de a résztvevők emiatt nem aggályoskodtak. A katonai-politikai konferencia személyi összetétele tisztázatlan volt. Az uralkodó elnökletével azon általában a hadsereg főfelügyelője, a közös külügyminiszter és a vezérkar főnöke vett részt, de alkalmasint s közös hadügyminiszter és a katonai kancellária vezetője is meghívást kapott. A közös minisztertanács ezzel szemben szabályozott összetétellel ülésezett. Az uralkodó alkalomszerű részvétele mellett ott volt azon a három közös miniszter, a két országrész kormányfője, és a tárgysorozattól függően a hadsereg főfelügyelője és a vezérkar főnöke, úgyszintén a két országrész számos minisztere.

A hadsereg főfelügyelőjének tisztjét 1867 és 1895 között Albrecht főherceg töltötte be, és ebben a minőségben számos alkalommal részt vett a döntéshozatalban. Mint régimódi katona, Ausztria németországi vezető szerepének visszaszerzésére áhítozott, de óvakodott a kockázattól, és a francia–porosz háborúba is csak akkor vélte célszerűnek a beavatkozást, ha a franciák a döntő csatát már megnyerték. 1871 után oroszbarát hírből állott, de az oroszbarátság csak addig terjedt nála, hogy kerülni akarta a fegyveres összecsapást, mert a háborútól az orosz dimenziók miatt semmiféle politikai eredményt nem remélt. A balkáni területszerzést viszont célszerűnek tartotta, és bizonyára kedves custozzai emlékeinek hatására az Olaszország elleni preventív háború ötletével is többször előhozakodott.

A balkáni területszerzés gondolata Beck tábornoktól, az 1881 és 1906 közötti évek vezérkari főnökétől sem volt idegen, és a hetvenes, majd kilencvenes években Bosznia-Hercegovina megszerzéséért, illetve a Balkán-félsziget Oroszországgal közösen történő felosztásáért emelt szót. Mint a vezérkar főnöke, tisztában lévén az orosz haderő nyomasztó túlsúlyával, a lehetséges osztrák–magyar–orosz háború körül forogtak gondolatai, és amikor a nyolcvanas évek közepén a német vezérkar a megelőző háborút kezdte preferálni, egy időre ő is a preventív háború szószólója lett. Hivatali utódjának, Franz Conrad von Hötzendorfnak valóságos rögeszméje volt a preventív háború. Csakhogy ő a megelőző csapást nem a cári nagyhatalomra, hanem annak Japántól elszenvedett vereségét kihasználva, Oroszország lehetséges szövetségeseire, Szerbiára, Montenegróra és Olaszországra akarta mérni. A közös hadügyminiszterek közül az 1868 és 1874 között hivatalban lévő Franz Kuhn tábornoknak voltak karakterisztikus külpolitikai nézetei. Ő már a francia–porosz háború időszakában a rögtöni poroszellenes beavatkozást sürgette, és 1871 után is kitartott azon meggyőződése mellett, hogy az igazi veszély Monarchiát Németország oldaláról fenyegeti. Az őt követő közös hadügyminiszterek a külpolitikai jellegű eszmecserék alkalmával hallgatag résztvevői

voltak a tanácskozásnak, mintegy érzékelve, hogy a katonai hierarchiában elfoglalt helyzetükkel leginkább ez a magatartás egyezik.

A közös pénzügyminiszterek is többnyire csak a tárcájukhoz tartozó ügyekkel törődtek, és nem szállak bele a külpolitikába. Ez a megállapítás a miniszteri tárcát több mint húsz éven át magáénak mondó Kállay Bénire is vonatkozik. Bár hivatásos diplomata volt, a Haymerle halálát követő interregnum idején ő irányította a Ballhausplatzot, leginkább azzal törődött, hogy Bosznia-Hercegovina megtartását biztosítandó, hogyan hozhatja létre az ottani muzulmánokból a bosnyák nemzetet. A követből közös pénzügyminiszterré előlépő Burián István viszont nem tagadta meg eddigi önmagát, és újabb és újabb ötletekkel rukkolt elő. Különösen Bosznia-Hercegovina annektálását szorgalmazta, és csalódást okozott neki, hogy bár ő volt az annexió Kolumbusza, Amerigo Vespucci szerepe Aehrenthalnak jutott.

Az 1867. évi XII. törvénycikkben, a kiegyezési törvényben tételesen benne foglaltatott, hogy a külpolitika a két kormánnyal egyetértésben és azok beleegyezése mellett intézendő. Az 1867-es osztrák alaptörvény ezt ugyan szó szerint nem kodifikálta, de az értelemszerűen az osztrák kormányra is vonatkozott. Az egyetértést és a beleegyezést a dolog természetéből adódóan elsősorban a két kormányfő nyilváníthatta. A közös minisztertanács jegyzőkönyvei azt tanúsítják, hogy az osztrák miniszterelnökök a kiegyezést követő negyedszázadban nem éltek ezzel a jogosítvánnyal. Az 1878. február 24-ei közös minisztertanácson, amikor az Oroszország elleni háború volt a vitatéma, Adolf Auersperg osztrák miniszterelnök kijelentette, hogy nem érzi hivatva magát arra, hogy a helyzet politikai vonatkozásairól nyilatkozzék. Hasonló rezervált magatartást tanúsított Eduárd Taaffe, az 1879 és 1893 közötti évek miniszterelnöke, aki egyetértést soha nem nyilvánított, kifogást pedig soha nem emelt. Elég nehéz magyarázatot találni erre a viselkedésre. Talán arról lehetett szó, hogy számára a Monarchia 1867 után is egységes egész maradt, és nem érezte illetékesnek magát arra, hogy a részérdekek elsőbbsége mellett kardoskodjék. A századfordulót követő évek osztrák miniszterelnökei már nem viselkedtek ilyen tartózkodóan. Max Wladimir Beck a közös külügyminiszterrel szembeszegülve ellenezte Bosznia-Hercegovina tervezett annektálását, abban pedig, hogy 1914 júliusában ultimátumot küldtek Szerbiának, Stefan Stürgkhnek oroszlnrésze volt.

A magyar kormányfőknek nem voltak aggályaik, és nagyon is határozottan éltek a kiegyezési törvényben biztosított jogaikkal. Andrassy oly mértékben, hogy nemcsak az egyetértés jogát vindikálta magának, hanem már-már maga vette kézbe a kormányrudat. Novikov bécsi orosz követnek a fekete-tengeri válság idején, 1870 novemberében mindenesetre az volt a véleménye, Beust, hogy pozícióját megtarthassa, a magyar miniszterelnök csatlósának szerepére vállalkozott, a jövőben ezért neki nem a közös külügyminiszterrel, hanem Andrassyval kell tárgyalnia. A külpolitika mezején ugyancsak otthonosan mozgó Tisza Kálmán miniszterelnöksége első éveiben nem volt könnyű helyzetben. A balkáni válság és az orosz–török háború idején ugyanis, jobb meggyőződése ellenére, az oroszokkal egyezsége lépő Andrassyt kellett védelmeznie a nekitüzesedett szabadelvűekkel és függetlenségekkel szemben. Emiatt egyszer egy tömegmegmozdulás során még hintájának ablakát is betörték. Mindamellet nem adta fel teljesen saját nézeteit, és hogy Andrassy az 1878-as berlini kongresszuson Bosznia annexiója helyett csupán az okkupációt szorgalmazta, az elsősorban az ő szívós ellenállásának tudható be. A nyolcvanas években aztán megszabadult ettől a furcsa kettős lojalitástól, és Kálnokynak sok gondot okozott az oroszellenes magyar álláspont szüntelen hangoztatásával. Az 1890 utáni magyar miniszterelnökök sem voltak teljesen közömbösek a külpolitika iránt, de Tisza István volt az a politikus, akinek a szava nagy

súllyal esett latba a császárvárosban. 1903-ban kezdődő első miniszterelnöksége ugyan a külpolitikai összefüggéseket nem nélkülöző véderőtörvény körüli huzavonákkal telt el, amibe bele is bukott, de az 1913-ban kezdődő másodikban aztán a külpolitikai döntések megkerülhetetlen személyiségévé vált. Nem volt olyan lényeges kérdés, amelyben az egyébként is határozatlan Berchtold ne kérte volna ki véleményét, és a Szerbiához intézett ultimátum 1914 júliusában is csak akkor mehetett el, amikor ahhoz végül beleegyezését adta.

Ferenc József külpolitikai nézeteiről eléggé nehéz tiszta képet formálni. Nemcsak azért, mert hosszú uralkodása alatt e nézetek az idővel együtt változtak, hanem mert saját elgondolásairól igencsak ritkán nyilatkozott. A Ballhausplatzról naponta átvitték neki a fontosabbnak ítélt követi jelentéseket, amelyeket még aznap megjegyzés nélkül visszaküldött, a tanácskozásokat általában szótlánul ülte végig, és csak a többségi vélemény összegzésére korlátozódott, és az ún. felségfelterjesztésekhez sem fűzött észrevételeket. A szórványos megnyilatkozásokban egyetlen konstans elem érhető tetten, az hogy a birodalom megnagyobbítójának, a Reichsvermehrerenek a címére pályázott. Egy 1876-os katonai-politikai tanácskozáson azt mondta, hogy az osztrák-magyar külpolitikát Bosznia-Hercegovina megszerzésének eszméje vezérli, és nem is nyugodott meg addig, amíg az 1878-as határidő nélküli megszállás után 1908-ban sor nem került a végleges birtokbavételre. Lélektani indíttatású kompenzáció volt ez, valamiféle elégtétel Lombardia és Velence, valamint a németországi vezető szerep elvesztéséért, és mint ilyen, emberileg érthető is, ha ez a vezéreszme nem is felelt meg a birodalom valódi külpolitikai érdekeinek. Nézetei egyéb vonatkozásban, mint fentebb említettük, a körülményekkel együtt változtak. Egy francia tábornoknak még a hatvanas évek végén azt mondta, hogy „mint Ön, én is remélem, hogy egy napon együtt menetelünk”, de Franciaország veresége után tudomásul vette Poroszország német vezető szerepét, és azt tartotta célszerűnek, hogy a Monarchia a két szomszéd nagyhatalom, Németország és Oroszország között középen helyezkedik el. A három császár együttműködést nem ideológiai, hanem pragmatikus megfontolásokból fogadta el, de Oroszországgal, az orosz viszonyokkal szemben mindvégig bizalmatlansággal viseltetett. Ennek ellenére, a válságos időszakokban, 1878-ban és 1887–1888-ban vonakodott attól, hogy vállalja a háború kockázatát. Ehhez csak uralkodása utolsó éveiben, a két balkáni háború és a szarajevói merénylet hatására jutott el, amikor Burián István szerint „érezte, hogy leszámolni kell, dacára a nehéz helyzetnek, mert az már könnyebb soha többé nem lesz”.

Amikor a delegációban Andrássy, majd Aehrenthal külpolitikáját támadták, indulatosan és önérzetesen jelentette ki: a külpolitika az én politikám. A kijelentés annyiban állja meg a helyét, hogy a közös külügyminisztereket mindig ő választotta, és Beustot leszámítva, egyikőjüktől sem vált meg önszántából. A választás a külpolitikai célszerűség szempontjai alapján történt, ezért követhette az arccal Németország felé forduló Beustot az oroszellenes Andrássy, és az óvatos-aggályos Goluchowskit az ambiciózus Aehrenthal. Az évek múlásával egyre inkább tapasztaltabb és idősödő uralkodó, miközben a külügyek intézését választottjára bízta, hozzájuk emberileg is közel került. Andrássyt azért becsülte, mert mint kicsinyes és határozatlan személyiség az önbizalomtól duzzadó magyar politikust saját tulajdonságai szükséges kiegészítőjének tartotta, Kálnokyt meg éppen azért, mert olyan szorgalmas és lelkiismeretes ügyintéző volt, mint ő maga, Aehrenthalt pedig azért, mert valóra váltotta dédelgetett álmát, és a birodalom megnagyobbítójává tette. Hogy szeretett külügyminiszterének halála mélyen megrázta, az a sokak által érzéketlennek tartott uralkodó emberi arcát villantja fel, de azt is, hogy 82 évesen már ő is érezte a vég közeledtét.

A döntéshozatal mechanizmusa

A sajtóban, a két parlamentben és a két delegációban kifejezésre juttatott, meglehetősen divergáló vélemények és a hozzáértésük, valamint pozícióik folytán befolyással rendelkező személyiségek ugyancsak eltérő nézetei közepette a Monarchiának, miként minden más országnak, ki kellett alakítania döntéshozatali mechanizmusát, amely az aktuális és a távlati problémák megoldásánál a lehetőség szerinti optimumot biztosította. A Monarchia, mint sok egyéb vonatkozásban, a döntési mechanizmus tekintetében is eltért a korabeli szokványostól, és egészen egyedi megoldással tűni ki. A korabeli szokványosból háromféle modellt adaptálhatott volna: az orosz, ahol a cár saját maga külügyminisztere volt, a németet, ahol a kancellár egyedül számított kompetensnek, és végül az angolt, ahol a parlamentnek felelős kormány mondta ki az utolsó szót. A Monarchia azonban, részint a tradíciók, részint a sajátos közjogi berendezkedés folytán egyik modellt sem tette magáévá, viszont mindegyikből átvett valamit, és mindenféle szabályozás vagy rendszeresség nélkül három döntéshozatali fórumot is működtetett: a közös külügyminiszter és az uralkodó kettősét, a katonai-politikai konferenciát és végül a közös minisztertanácsot.

A közös külügyminiszter és az uralkodó kettősének döntéshozatali gyakorlata az „egy személy, egy akarat” metternichi elvében gyökerezett, és az abszolutizmus korának hagyománya volt. Mint ilyen szögesen ellenkezett az alkotmányosság követelményeivel, amely követelményeket egyébként a Monarchia is magáévá tette. De miután volt is közös kormány, meg nem is, és az utóbbi funkcióját ellátó közös minisztertanács hatáskörét csak negatív értelemben határozták meg, az érintettek a döntéshozatalnak ebben a formájában semmi rendellenest nem találtak. A szabályozatlanságból adódó következetlenség persze itt is megmutatkozott. A közös külügyminiszter-uralkodó kettős alkalmasint olyan kérdésben is döntött, amelynél az esetek többségében más fórumot tartott illetékesnek, és megfordítva, a rendszeresen hatáskörébe vont döntési jogosítványt néha más testületnek engedte át. Az első esetben illusztráció gyanánt Beust 1871. május 18-ai emlékirata említhető, amelyben a közös külügyminiszter javaslatot tett Poroszország új németországi helyzetének tudomásulvételére, és az uralkodó azt a felterjesztésre írt saját soraival jóváhagyta. A külpolitikai irányvonal meghatározása egyébként, mint alább alkalmunk lesz látni, általában a katonai-politikai konferencián történt. A közös külügyminiszter–uralkodó kettős döntött, egyetlen, a későbbiekben ugyancsak említendő esetet leszámítva abban a kérdésben, hogy a Monarchia mely hatalommal vagy hatalmakkal lépjen kölcsönös kötelezettségeket előíró szerződéses viszonyra. Így volt ez az 1873-as három császár szövetsége és ennek megújítása esetében, az 1879-es kettős és az 1882-es hármas szövetségnél, hasonlóképp az 1903-as müncheni egyezmény és az 1904-es semlegességi egyezmény megkötése alkalmával. Hogy a közös külügyminiszter és az uralkodó csak szóban egyeztetett, mint a Bismarckkal folytatott tárgyalások során 1879-ben, vagy azt hosszas írásbeli előkészítés előzte meg, amint az 1882-es hármas szövetségnél, az a döntés természetén nem változtatott. És miután a szerződések a közös külügyminiszter és az uralkodó kettősének döntése alapján jöttek létre, azok felmondásának jogosítványával is ők rendelkeztek. Ahogy IV. Károly és a fiatalabb Andrássy Gyula élt is vele, amikor 1918 októberében közös elhatározással felbontották az 1879-ben Németországgal kötött, 39 éven át fennálló kettős szövetséget. A döntéshozatalnak erről a típusáról annyit kell még megjegyezni, hogy az formálisan ugyan hasonlított mind az orosz, mind a német modellre, de lényegét tekintve mégis

különbözött azoktól. A döntések itt nem valamelyik résztvevő akaratából, hanem két egyenrangú fél közös elhatározásából születtek.

A katonai-politikai konferencia, amely az egykori Hofkriegsrat emlékét idézte, még kevésbé felelt meg az alkotmányosság követelményeinek, hiszen sem az 1867. XII. törvénycikkben, sem annak osztrák megfelelőjében, a decemberi alkotmányban nem történt róla említés. Katonákból álló testület hozott itt politikai természetű döntéseket, és az is előfordult, hogy a közös külügyminiszter sem volt jelen. Éppen akkor, amikor, mint fentebb említettük, a közös külügyminiszter-uralkodó kettős átengedte az egyébként hatáskörébe vont döntési jogosítványt. Ez 1876 novemberében történt, amikor elhatározták, hogy Oroszországgal megállapodnak a küszöbön álló orosz–török háborúval kapcsolatos magatartást illetően. Egyébként a katonai-politikai konferencia három kérdéskörben döntött rendszeresen. Meghatározta a Monarchia külpolitikai irányvonalát. Ez történt 1872 februárjában, amikor a testület jóváhagyta, hogy a Monarchia külpolitikáját az Oroszországgal szembeni védekezésre kell beállítani, és ugyanez 1880 januárjában, amikor az Olaszország elleni preventív háborús elgondolásokkal szemben megerősítette, hogy továbbra is Oroszországot kell a Monarchia első számú ellenségének tekinteni. A továbbiakban a katonai-politikai konferencia hozott határozatot a Monarchia területszerző fellépése tekintetében. Ez történt 1875 januárjában, amikor határozat született arról, hogy a Balkán-félszigeten meginduló erjedés esetén az osztrák–magyar haderőnek be kell vonulnia Bosznia-Hercegovinába, és a két tartományt a Monarchiához kell csatolni. Végezetül e testület illetékesnek tartotta magát abban, hogy az esetleges háború lehetőségeit mérlegelje. Andrássy 1878 januárjában a katonai-politikai konferencia elé terjesztette azt a javaslatát, hogy a stratégiai zsákutcában lévő orosz hadsereg ellen katonai akciót kell kezdeni, és a mozgósítást kilátásba helyező döntés ugyanitt született. Az utóbbi két esetben azonban, miután a végrehajtás költségkihatással járt együtt, a katonai-politikai konferencia mégsem mondhatta ki az utolsó szót, de az eljárás e testületnek a döntési hierarchiában elfoglalt primátusát azért jól érzékelteti.

Döntéshozatali fórum volt végezetül a közös minisztertanács, az egyetlen olyan együttes vagy testület, amely alkotmányos jogosítvánnyal rendelkezett. Csakhogy, amint fentebb említettük, a törvények e testületet csak negatív értelemben határozták meg (azon tárgyakra nézve rendelkezni illetékességgel, amelyek sem az osztrák, sem a magyar kormány alá nem tartoztak), így a fentebb említett költség- és alkotmányossági vonzatú ügyek intézése mellett a közös minisztertanács jogkörét a kialakult szokások, a két országrész kapcsolatának alakulása, valamint a személyiségek szerepében kifejezésre jutó politikai erőviszonyok alakították. A közös minisztertanács jegyzőkönyveiből megállapítható, hogy politikai tartalmú szerződések megkötésével e testület nem foglalkozott. A külpolitikai irányvonal kialakításával hasonlóképp nem, ha az egyetlen, 1870. augusztusi precedenstől eltekintünk, amikor Andrássy szót emelt az esetleges orosz orientáció ellen. Költségvonzatú ügyekben viszont megkerülhetetlen volt e testület, és a katonai-politikai konferencián hozott határozat foganatosítása tőle függött. Az említett 1878. januári katonai-politikai konferencia mozgósítást kilátásba helyező döntése egyebek mellett azért nem perfektuálódott, mert a február folyamán tartott két közös minisztertanács nem adta meg hozzá a pénzügyi fedezetet. A képhez persze hozzátartozik, hogy a közös minisztertanács tagjai a probléma külpolitikai vonatkozásairól is véleményt nyilvánítottak. Alkotmányossági vonzatú ügyekben ugyancsak e testület volt a döntés fóruma, amint azt az 1908. októberi precedens, a Bosznia-Hercegovina bekebelezésére irányuló határozat mutatta. Végül hangsúlyozni kell, hogy voltak olyan esetek is, amikor a közös minisztertanács közös kormányként, valódi végrehajtó hatalom módjára viselkedett, és minden alá- vagy mellérendelés nélkül

mondta ki a végső szót. Így volt ez 1870 júliusában, amikor e testület határozta el, hogy a francia–porosz háborúval kapcsolatosan a várakozó semlegesség álláspontjára helyezkedik, ugyanígy 1914 júliusában, amikor egy világháború lehetőségével is számolva, elhatározta, hogy ultimátumot intéz Szerbiához. És ebben a tekintetben az utolsó akkordot is a közös minisztertanács ütötte le, amikor 1918 októberében, utolsó előtti ülésén elhatározta, hogy ismételt békekérelemmel fordul Wilson amerikai elnökhöz. Hogy nemcsak kedvező választ nem, de egyáltalán választ sem kapott, az már nem a döntéshozatali mechanizmus problémakörébe tartozik.

Irodalom

- RUMPLER, Helmut: *Die rechtlich-organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Aussenpolitik der Habsburgermonarchie*. In: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen*. (Szerk.: WANDRUSZKA, Adam és URBANITSCH, Peter) VI/1. k. Wien, 1989. 1–121. old.;
- BITTNER, Ludwig: *Das österreichisch-ungarische Ministerium des Aussern, seine Geschichte und seine Organisation*. In: *Berliner Monatshefte* 15. (1937) 819–842. old.;
- PFUSTERSCHMID-HARDTENSTEIN, Heinrich: *Von der Orientalischen Akademie zur K. u. K. Konsularakademie. Eine Maria-Theresianische Institution und ihre Bedeutung für den auswärtigen Dienst der österreichisch-ungarischen Monarchie*. In: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen*. (Szerk.: WANDRUSZKA, Adam és URBANITSCH, Peter) VI/1. k. Wien, 1989. 122–195. old.;
- SOMOGYI Éva: *Egy magyar hivatalnok a bécsi külügyminisztérium szolgálatában*. (Báró Dóczy Lajos) In: *Emlékkönyv L. Nagy Zsuzsa 70. születésnapjára*. (Szerk.: ANGI János és BARTA János) Debrecen, 2000. 203–219. old.;
- FRANK Tibor: *Apponyi Rudolf londoni követsége 1856–1871*. In: *Az Országos Széchényi Könyvtár Évkönyve 1974–1975*. Budapest, 1978. 481–507. old.;
- ANDERLE Ádám és KOZÁRI Mónika: *A Monarchia utolsó követe. Kánya Kálmán Mexikóban 1914–1919*. Szeged, 1990.;
- SOMOGYI Éva: *A delegáció*. In: *Századok* 128 (1994) 465–516. old.;
- SBRIK, Heinrich: *Erzherzog Albrecht, Benedek und der altösterreichische Soldatengeist*. In: SBRIK, Heinrich: *Aus Österreichs Vergangenheit*. Salzburg, 1949.;
- SBRIK, Heinrich: *Reichskriegsminister Freiherr von Kuhn 1868–1874*. In: SBRIK, Heinrich: *Aus Österreichs Vergangenheit*. Salzburg, 1949. 141–220. old.;
- HEGEDŰS Loránt: *Két Andrássy és két Tisza*. Budapest, 1941.;
- ALLMAYER-BECK, Joh. Christoph: *Ministerpräsident Baron Beck. Ein Staatsmann des alten Österreich*. Wien, 1956.;
- HANTSCH, Hugo: *Kaiser Franz Joseph und die Außenpolitik*. In: *Probleme der franko-josephini-schen Zeit 1848–1916*. (Szerk.: ENGEL-JANOSI, Friedrich és RUMPLER, Helmut) Wien, 1967. 25–40. old.;
- SOMOGYI Éva: *Kormányzati rendszer a Habsburg-monarchiában*. Budapest, 1996.;
- DIÓSZEGI István: *Az Osztrák–Magyar Monarchia közös minisztertanácsa 1883–1895*. In: *Jógtörténeti Szemle* 1992/1. szám. 15–29. old.