

Szabó Mátyás

A KÜLÜGYI SZOLGÁLAT SZERVEZÉSÉNEK KIHÍVÁSAI AZ OSZTRÁK–MAGYAR MONARCHIÁBAN (1895–1918)

*The Challenges of the Foreign Service Organisation in the Austro–Hungarian
Monarchy (1895–1918)*

Szabó Mátyás, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti Tanszék, szabo.matyas@uni-nke.hu

A külügyi szolgálat hagyományosan emblemikus és magas presztízsű hivatali szférának számított a Habsburg Monarchiában, amely a közös hadsereggel egyetemben az 1850/60-as évek birodalmi strukturális és államjogi reformjait, az 1867. évi közjogi kiegyezést és a dualista rendszer kialakítását követően a Monarchia egységének egyik utolsó támaszává, reprezentációjává vált. A külügyi szolgálat három ágának szervezeti gyökerei régre nyúlnak vissza, ezek egységes rendszerré formálódása a 19. század közepén zajlott. A külügyi rendszer kihívásai nagyban érintették a konzuli ágazatot, amely a folyamatosan bővülő ügykörök, a növekvő ügyforgalom, az intenzív nemzetközi kereskedelem mellett a dualista rendszerből fakadóan az osztrák és a magyar szakminisztériumok befolyásának, valamint a bővülő alkalmazandó joganyagnak is ki volt téve. Ebben a tanulmányban osztrák és magyar levéltári anyagok feldolgozásával a konzuli ügykörök bővülését és a konzuli ágazat különleges funkcióit – úgy mint a nemzetközi szervezetekben való képviseltetést – ismertetem, egyes cs. és kir. konzuli tisztviselők példáját is vizsgálva. Végül röviden összegzem a külügyminisztérium által a kihívásokra adott válaszokat és reformkoncepciókat, különös tekintettel a konzuli ágazat utánpótlásképzésére.

KULCSSZAVAK:

Konzuli Akadémia, konzuli igazgatás, konzuli bíraskodás, külügyi igazgatás, magyar közjog, nemzetközi igazgatás, nemzetközi szervezetek, Osztrák–Magyar Monarchia

The foreign service was traditionally an emblematic and highly prestigious official sphere in the Habsburg Monarchy, which, along with the common army, became one of the last pillar and representation of the unity of the Monarchy following the imperial structural and constitutional

reforms of the 1850s and 1860s, the public legal Compromise (or Austro–Hungarian Settlement) of 1867 and the establishment of the dualistic system. The three branches of the foreign service had old institutional origins, and their transformation into a unified system had been conducted in the mid-19th century. The challenges of the foreign service had a major impact on the consular branch, which, in addition to the ever-expanding caseload, the growing volume of business and the intensive international trade, was also exposed to the Austrian and Hungarian ministries and the growing amount of applicable law due to the dualistic system. This study aims to present the expansion of consular affairs and the special functions of the consular branch, such as representation in international organisations, by examining the examples of individual imperial and royal consular officials, using Austrian and Hungarian archival material. Finally, I am going to briefly summarise the responses and reform concepts of the Ministry of Foreign Affairs to the above mentioned challenges, with a particular focus on the training of the consular professionals.

KEYWORDS:

Austro–Hungarian Monarchy, Consular Academy, consular administration, consular jurisdiction, foreign administration, Hungarian public law, international administration, international organisations

A KÜLÜGYI SZOLGÁLAT SZERVEZETE

Az Osztrák–Magyar Monarchia külügyi szolgálatának¹ szervezetét alapvetően három ág adta: a központi szolgálat (*Ministerialdienst*), a diplomáciai kar (*Diplomatendienst*) és a konzuli szolgálat (*Konsulardienst*). E három klasszikus szolgálati ág mellett 1916 óta működtek az I. világháború során megszállt területeket igazgató állások (*Stellvertretungen der im I. Weltkrieg besetzten Gebiete*), illetve szintén a külügyi szervezet részét képezte a konzuli bíráskodás 1891. évi reformja nyomán a működését 1898. január 1-jén megkezdő fellebbviteli bíróság, a Konstantinápolyi Osztrák Császári és Magyar Királyi Főtörvényszék (*Das K.K. Österreichische und K. Ungarische Konsularobergericht zu Konstantinopel*).²

Kapcsolódva tanszéki konferenciánk³ tematikájához, ebben a tanulmányban a klasszikus külügyi ágazatok vizsgálatára vállalkozom, azon belül is a konzuli ágazat szervezésének kérdéseit, kihívásait igyekszem bemutatni. A Habsburg Monarchiában a klasszikus külügyi ágaknak mind különböző és messzenyúló intézményes gyökerei voltak. Míg a központi szolgálat előzményeit az egykori Házi, Udvari, és Állami Kancelláriában (*Haus-, Hof- und Staatskanzlei*) kell keresnünk, addig a diplomáciai szolgálat eredetét a dinasztia képviselőire idegen udvarokhoz küldött arisztokratákban kell meglátnunk. A kereskedelmi tevékenységhez kötődő konzuli szolgálat eredete pedig a bizánci időkig nyúlik vissza, majd a konzulok az Oszmán Birodalom területén gyakoroltak fennhatóságot és érdekképviseletet saját embereik felett.⁴ A 19. század külügyi reformjai nyomán mindhárom ágazat a külügyminiszter vezetése alá került, egyúttal állami hivatalokká alakultak, amelyek immár a Monarchia minden alattvalójának érdekeit és az államcélokat egyaránt voltak hivatottak képviselni.

A központi szolgálat szerepe

Az 1754-ben létrehozott, Kaunitz és Metternich kancellárok által is vezetett Államkancellária ügyköreit az 1848. évi koraalkotmányos reformok nyomán a Cs. K. Külügyminisztérium (*KK. Ministerium des Außern*) vette át, azonban a külügyi viszonyokért felelő államkancellárt már a *Vormärz* időszakában is megillette a *Minister des Außern* megnevezés. A külügyminisztérium megnevezése igazodva a Monarchia közjogi átalakulásaihoz több ízben is változott: 1848-ban az egykori Államkancellária (*Staatskanzlei*)

¹ Az Osztrák–Magyar Monarchia külügyi szolgálatáról és a külügyi közigazgatásról lásd Kmety 1907. 787–793.; Herrnritt 1909; Rényi 1912; NN 1917. 1–4.; Bittner 1937; Matsch 1986. 47–164.; Rumpler 1989. 1–121.; Somogyi 1996. 15–31.; Olechowski-Hrdlicka 2001; Diószegi 2001. 155–181.; Fazekas 2015. 203–214.; Halász 2019. 1–27.

² Wiedermeyer 1931. 133.

³ A konferenciáról szóló összefoglaló a *Jogtörténeti Szemle* 2022/1. számában olvasható.

⁴ Pfusterschmid-Hardenstein 1989. 124–127.

a külügyminiszter (*Minister des auswärtigen Angelegenheiten und des Hauses*)⁵ irányítása került, és mint a Külügyek és a Császári Ház Minisztériuma működött. Ezt követően az intézmény az 1852. évi április 12-i és május 27-i császári legfelsőbb elhatározások⁶ értelmében a Császári Ház és a Külügyek Császári Királyi Minisztériuma (*KK. Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äußern*) nevet vette fel. A kiegyezés nyomán 1867-ben az új közös szerv neve a Külügyek és a Császári Ház Császári és Királyi Minisztériuma (*K.u.k. Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äußern*) lett. Majd Agenor Gołuchowski külügyminisztersége alatt Ferenc József 1895. október 4-i legfelsőbb kéziratával a minisztérium nevét a Császári és Királyi Ház és Külügyek Császári és Királyi Minisztériumára (*das Kaiserliche und Königliche Ministerium des Kaiserlichen und Königlichen Hauses und des Äußern*) módosította.⁷

A Külügyminisztérium ügyköreit és működését alapvetően határozták meg az 1852. évi fent említett legfelsőbb elhatározások. A ház minisztériuma hatáskörébe tartoztak a dinasztia közjogi és magánjogi viszonyait érintő ügyek; míg a minisztérium külügyi hatáskörébe tartoztak az Osztrák Császárság és alattvalói jogainak, érdekeinek védelme, a külügyi államszerződések megkötése, a ratifikációs eljárások lefolytatása, a külföldi képviselőkkel folytatott ügyvitel és közvetítés a belföldi hatóságokhoz, a külügyi képviselők (nagykövetségek, konzulátusok) utasításainak kiadása, érintkezés a Szentszékkal, a kitüntetések és törvényesítések foganatosítása, a konzuli tisztviselők kinevezése, a Házi, Udvari és Állami Levéltár (*Haus-, Hof und Staatsarchiv*), illetve a Cs.k. Keleti Akadémia (*K.K. Orientalische Akademie*, 1898-tól K.u.K. Konsularakademie) felügyelete.⁸

A korábbi Államkancellária és a külügyminisztérium fejlődését 1809 és 1918 között egyértelműen beazonosítható kontinuitás jellemzi.⁹ Bár a ballhausplatzi szervezet, hivatali beosztás, valamint az egyes szervezeti alegységekre utalt kompetenciák és ügykörök (ügynevezett ágensek – *Agenden*) számos alkalommal változáson, módosításokon mentek keresztül,¹⁰ a külügyminisztérium főbb szervezeti és működési elvei lényegében ugyanazok maradtak. Azonban a minisztériumnak és a külügyminiszternek nemcsak az egyes ágensek ügyvitelében, hanem a külügyi szolgálat szervezésének kérdéseiben is kiemelkedő szerepe volt. Az 1859. évi reformmal és a cs.k. Kereskedelemügyi Minisztérium felszámolásával a nagykövetségek mellett a konzulátusok teljessége is a külügyminiszter egységes irányítása alá került. Az 1860-70-es évek konzuli anktéjainak (*Consularenquête*) meghatározó

⁵ Az I. Ferdinánd császár által az alkotmányosság életbe léptetésére kiadott rendelvény már a fent jelzett módon nevesíti a külügyminisztert a felelős minisztertanács tagjai között. RGBl 30/1848.

⁶ NN 1917. 3.

⁷ NN 1917. 4.

⁸ Matsch 1986. 82.

⁹ Rumpler 1989. 47.

¹⁰ A szervezet és az ügykörök beosztása folyamatos kisebb-nagyobb átalakításon estek át, amelyeket kancellária-rendeletek sokasága hajtott végre. A rendeletek, cirkulárak (*Zirkularien*) mellett a szervezeti szokásjognak is jelentős hatása volt a szervezetszabályozó jogforrások között. A történettudomány a külügyminisztérium szervezettörténetében általában 7 alapvető beosztást szokott kiemelni. Stropp 1967. 390–401.; Diószegi 2001. 156.; Fazekas 2015. 205.

kérdésévé vált az egységes szervezeti és működési elvek kialakítása, az egyes állásokat korábban felügyelő dikasztériumok szerint eltérő, történetileg fejlődött gyakorlat egységesítése, a sztarosztiai felszámolása, emellett a dualista átalakulásból fakadó közjogi változások szintén a szervezeti és működési keretek újraszabályozását igényelték. Ferdinand Beust külügyminiszteri hivatali idejét (1867–1871) a dualista közjogi rendszerhez való adaptáció jellemezte. Andrassy (1871–1878) a korábbi alapvető szervezeti struktúrát megtartotta, vagyis a minisztérium továbbra is a Birodalmi Kancelláriából (*Reichskanzlei*) időközben Elnöki Osztállyá (*Präsidial-Sektion*) finomodott egységből, a politikai referatúrákat (*Referature*) magában foglaló I. Osztályból (*I. Section*, később *Politische Sektion*), adminisztratív részlegeket magában foglaló II. Osztályból (*II. Sektion*, később *Administrative Sektion*), illetve segédhivatalokból (*Hilfsämter*) állt. Azonban Andrassy reformjában rendkívül előremutatóan előtérbe helyezte a kereskedelempolitikai ügyeket, a referatúrák és részlegek működését őt, majd három ügycsoportba (*Geschäftsgruppen*) osztotta. Andrassy külön kereskedelempolitikai osztályt állított fel (*III. Sektion*, vagy *Handelspolitische Sektion*), amelyet a harmadik ügycsoportba osztott be.¹¹ Bár Andrassy rendszerét a hivatali utódai elvetették, a kereskedelempolitikai ügyek kiemelése mégis előremutatónak bizonyult, hiszen a jogilag fennmaradt, azonban évtizedekig be nem töltött kereskedelempolitikai osztályfőnöki állás alá a delegációk nyomására Alois Aehrenthal (1906–1912) ismét felállította a Kereskedelempolitikai Osztályt, amely 4 alegység ügyköreit vette át.¹²

Míg Kálnoky miniszterségét (1881–1895) általában a bürokratizmus és a stagnálás jellemezte, addig Agenor Gołuchowski (1895–1906) a külügyi szolgálat reformja során a külügyminisztérium szervezete mellett annak szerepét is újraértelmezte, mindinkább igyekezett a Ballhausplatz politikai súlyát növelni és a Monarchia egységét erősíteni. Az 1890-es évektől, különösen Gołuchowski miniszterségétől kiemelt hangsúly került a külügyi szolgálat állásainak polgári hivatallá formálására, amelyben az utánpótlásképzésnek is komoly szerepe volt. Mind a külügyi szervezetet érintő reformokban, mind a Keleti Akadémia (1898-tól Konzuli Akadémia) képzési terveiben tetten érhető a professzionalizmus iránti igény, egyúttal a magyar fél konzekvens törekvése a dualizmus elveinek realizálására, közjogi vívmányok érvényesítésére (magyar hivatali nyelv, magyarok alkalmaztatása konzulátusokon, címerhasználat és szimbolika, a magyar állam önálló jogalanyiséga nemzetközi szerződésekben, a paritás érvényesítése az Akadémia képzési tervében).

A külügyi szolgálat szervezését érintő kérdések

Gołuchowski hivatali idején a külügyi szolgálat polgári hivatássá formálásának igénye mellett szűkebben véve a konzuli szolgálat reformjára is nagy figyelem hárult. A konzulátusok az élénkülő globális gazdasági és kereskedelmi viszonyok között is hivatottak voltak

¹¹ Fazekas 2015. 204–205.

¹² HHStA F4. 453. I./13.

a Monarchia kereskedelmi érdekeit képviselni, emellett viszont a külügyi igazgatásban közvetíteniük is kellett az osztrák és magyar közigazgatási eljárásokat, valamint egyes konzulátusok első fokon bírászkodtak is.

A konzuli szolgálatok szervezését érintő legfontosabb dilemmákat azok jogállása, a felmerülő közjogi kérdések (az osztrák és a magyar nézetek közti eltérés), a professzionális hivatalok kialakítása, polgári átalakulása, a növekvő számú ügykörök és ügyforgalom kihívásai, a külügyi szolgálat ágai közötti átjárhatóság és a konzuli szolgálat egységesítésének kérdései okozták. Mivel a külügyi szolgálatban mindhárom ág felsővonalon a külügyminiszter fennhatósága alá került – a konzulátusok és főkonzulátusok közvetlen felügyeletét a nagykövetségek (diplomáciai ág) látták el –, a szervezési kérdések is a Ballhausplatzon, különböző értekezleteken, konzuli ankétokon és konferenciákon, valamint a két kormánzzal folytatott érintkezések folytán dőltek el. A következő fejezetekben a konzuli szolgálatok kialakulását, azok hatásköreit, egyes rendkívüli kihívást jelentő funkcióit, végül Gofuchowski külügyminiszter reformtörekvéseit mutatom be.

A KONZULI SZOLGÁLAT

A konzuli szolgálat eredete egészen a bizánci időkig nyúlik vissza. A külföldön működő kereskedők előjárói saját embereik felett érdekképviselőket és joghatóságot gyakorolhattak, bizonyos peres ügyekben bírászkodhattak. Az abszolút monarchiák idején merült fel a császári kormányzatban az igény, hogy a konzulok ne pusztán saját kereskedelmi érdekeiket, hanem a monarchia minden alattvalójának érdekeit és az államcélokat szolgálják.

A konzuli szolgálat intézményes eredete mellett személyállományának ismerveiben is jelentősen különbözik a többi külügyi ágtól. Ellentétben az arisztokrácia által dominált diplomáciai ágazattal, a konzulok általában kereskedők, hajósok, polgári elemek közül kerültek ki. Jogállását tekintve a konzuli szolgálat a diplomáciai karnál lényegesen szűkebb körű előjogokkal és mentességekkel rendelkezett a külföldi államhatalommal szemben. Még markánsabb eltérésnek számított a missziók (nagykövetségek, követségek) és a konzuli hivatalok között, hogy utóbbiak közigazgatási hatósági jogkörökkel és a bírászkodás jogával is fel voltak ruházva. A konzuli szolgálatban állami hivatalnokként a valóságos konzulátusok (*effektive Konsulate*) tisztviselői – az I. osztályú főkonzul (*Generalkonsul I. Klasse*), II. osztályú főkonzul (*Generalkonsul II. Klasse*), konzul (*Konsul*), alkonzul (*Vicekonsul*), konzuli tanoncok és attasék (*Konsulareleven, Konsularattachés*) – működtek, míg a tiszteletbeli konzulátusok (*Honorarkonsulate*) és a konzuli ügynökségek (*Konsularagentien*) a valóságos főkonzulok és konzulok alkalmazásában álltak, állami fizetést nem kaptak.

A konzuli jogkörök és funkciók bővülése

A konzulátusok jogkörei és funkciói jelentősen bővültek a századfordulóra, a legfelsőbb szolgálat (*Allerhöchster Dienst*) és az általános konzuli tevékenység mellett számos különös

hatáskör és jogkör is megjelent. Joseph Piskur 1862-ben kiadott munkájában a konzuli hatáskörök és funkciók között az általános konzuli teendők mellett a konzuli képviseletet, a konzuli védelmet, a nyilvántartást, a konzuli bírósági jogköröket (polgári és büntető bírászkodás, közjegyzői tevékenység, hitelesítés, hagyatéki ügyek, anyakönyvezés), a hajózással kapcsolatos általános és különös hatásköröket és teendőket, az útlevelügyeket, illetve a politikai, hivatali és kereskedelmi rendszeres jelentéstételt kategorizálja.¹³

A Josef von Malfatti Monte di Tretto osztályfőnök által összeállított konzuli kézikönyv az általános hatáskörök között 10-et nevez meg, külön fejezetben tárgyalja a jelentéstételt, a közjegyzői hivatalt, az útlevelügyeket, a nyilvántartást, a letéti ügyeket, a hagyatéki ügyeket, a segélyek ügyét, a konzuli díjakkal, illetve egyéb adók, díjak, illetékek elszámolását. A hajózási ügyek kapcsán már 23 különböző hatáskört és funkciót, míg a konzuli bírászkodás körében 13-at nevezett meg Malfatti.¹⁴ A konzuli kézikönyv 1904. évi újraszerezett és hatályosított kiadásában Malfatti már 19 fejezetben sorolja fel a konzuli teendőket, jogköröket és eljárásokat.¹⁵ Bár a magyar igazságügy-minisztérium által készített kimutatás szerint az 1905. évi hágai nemzetközi magánjogi konferencia perjogi egyezménye nyomán a peres és nemperes eljárásokban a magyarországi és ausztriai bíróságok a külföldi hatóságokkal és bíróságokkal diplomáciai úton is érintkeztek,¹⁶ a külügyi igazgatásban a hatósági tevékenységet alapvetően a konzuli ágazat organumai végezték.

Szervezési kérdések

A külügyi szolgálat reformjait többirányú kihívások mozdították elő. Az osztrák–magyar külügyi szolgálat egységes felsővezetése a 19. század közepére szilárdult meg, azt megelőzően a követség, konzuli szervek, sztarosztiai különböző dikasztériumok, majd minisztériumok és hivatalok irányítása alatt álltak, aminek következtében eltérő hivatali szokások is alakultak ki. Markáns különbségek alakultak ki az oszmán és keleti területeken működő (*im Osten*) konzuli szervek, valamint a keresztény országokban (*im Ponente*) működő konzuli hivatalok között.

Szintén visszatérő kihívást jelentett a külügyi szolgálat finanszírozásának kérdése, amely a 19. század végére tarthatatlanná válván, elengedhetlenné tette a konzuli díj-szabályzat – hosszan húzódó – reformját is. A külügyi szolgálat költségeit fedező közös költségvetést a delegációk állapították meg, ami szintén korlátozta a külügyminisztérium mozgásterét, főként a magyar delegáltak mutatkoztak érzékenynek az esetleges közjogi kérdésekben.

Mivel a konzuli ügyek átfogó törvényes rendezésére 1867-ben nem került sor, ezt követően a kormányközi tárgyalások hosszasan elhúzódtak, a konzuli tevékenységből származó

¹³ Piskur 1862. 64–152.

¹⁴ Malfatti 1879. 48–148.

¹⁵ Malfatti 1904. 183–554.

¹⁶ MNL OL K 579. B. 1081.; D 3870. Nr. 14934/1909 I.M.

bevételeket meghatározó konzuli díjtarifa reformja 1900-ig húzódtott. Vagyis egészen a századfordulóig a Metternich kancellár által bevezetett – már régen elavult – díjszabályzat szerint szedték a díjakat a konzuli hatóságok és konzuli bíróságok. A régi díjszabályzat hajózási illetékei indokolatlanul magasak,¹⁷ míg az egyéb díjak értéke relatíve annyit csökkent, hogy a konzuli hivatalok működési költségeit csak kis részben kompenzálta.

A század végére nagyban fellendülő kereskedelem, az intenzív nemzetközi pénzügyi forgalom, valamint a kivándorlás egyaránt terhelték a konzuli szolgálat ügyvitelét. A konzuli ágazat egységes szabályozást, átfogó szaktudást, gazdasági, kereskedelmi és jogi jártasságot is igényelt, ami a konzuli hivatalok és ügykörök növekvő számát figyelembe véve nagyban emelte az utánótlást képző intézmények jelentőségét és terheit is.

A KONZULI TEVÉKENYSÉG KÜLÖNLEGES FUNKCIÓI – OSZTRÁK–MAGYAR HIVATALNOKOK A NEMZETKÖZI ÁLLÁSOKON

A nemzetközi jogi szcéna már a 19. században megkezdte az államközi érintkezések formáinak rendszerezését, azon belül az államfők, a nagykövetségek és konzulátusok mellett a nemzetközi közösség orgánumainak (nemzetközi szervezetek, bíróságok, tanácsok) tipizálását.¹⁸ A különböző nemzetközi szervezetekben az Osztrák–Magyar Monarchia képviselétét többnyire a helyi konzulátus vagy főkonzulátus elöljárója vagy tisztviselője látta el, míg a szakmai konferenciákra többnyire az érintett osztrák és magyar minisztériumok küldtek ki szakembereket.

A nemzetközi orgánumok

Az osztrák és magyar külügyi hivatalnoki pályák válogatott ismertetése előtt érdemes röviden áttekintenünk az ideiglenes-eseti és állandó nemzetközi orgánumok típusait és főbb jellemvonásait.

Ideiglenes vagy eseti bizottságok

Az ideiglenes bizottságok között említhetjük az európai koncert működési keretei között egy konkrét ügy tárgyalására vagy rendezésére az európai hatalmak delegáltjaiból felállított szerveket, amelyek működési ideje feladatuk teljesítéséig terjedt (többnyire néhány hónaptól két évig terjedő időtartamban). Ilyen eseti technikai jellegű szervként állították fel eredetileg kétéves mandátummal az Európai Duna Bizottságot a krími háborút lezáró

¹⁷ A Reichsrat interpellációban vetette fel a kérdést, és figyelmeztetett, a helyzet olyannyira tarthatatlan, hogy osztrák kereskedelmi hajók idegen zászlók alatt kezdtek működni.

¹⁸ Liszt 1906. 113–116.

Párizsi Szerződéssel 1856-ban, a Kelet-ruméliai Szervező Európai Bizottságot, a Bulgária Szervező Bizottságot, illetve Albánia Bizottságot. Azonban a Monarchia jelen volt azon nemzetközi eseti bizottságokban is, amelyek működése az európai koncert keretein kívül esett. E szakmai kooperációkra példaként hozhatjuk fel a sanghaji Nemzetközi ópium Bizottságot 1908-ban. A bizottság majd egyéves munkálataiban az Osztrák–Magyar Monarchiát a sokoldalú távol-keleti hivatali szolgálatot teljesítő Karl Bernauer sanghaji cs. és kir. főkonzul képviselte,¹⁹ ami máig tartó presztízst is jelent, tekintve, hogy a drogstratégia nemzetközi és hazai rendszerének intézményes előzményei között a sanghaji bizottság munkálatait az egyik legfontosabb alapdokumentumként tartjuk számon.²⁰

Állandó nemzetközi szervezetek

A fent ismertetett eseti jelleggel összehívott delegációknál tartósabb tevékenységet végzett számos bizottság, amelyek létrejötte és megbízatása többnyire Európa „keleti kérdéséhez”, azon belül is pénzügyi-költségvetési, egészségügyi vagy hajózási ügycsoporthoz kapcsolódott.

a) hajózási vagy folyami bizottságok

A hajózási vagy folyami bizottságok közül a legjelentősebb a kezdeti provizórikus természetét (1856–1858) elhagyva újabb európai mandátumok révén mindinkább állandó intézménnyé váló Európai Duna Bizottság (1856–1917). Mintájára dolgozta ki az 1885. évi berlini konferencia a Kongó folyó hajózási ügyeit felügyelő intézményt, azonban a Kongó Bizottság ténylegesen nem kezdte meg a működését. Végül a hajózási nemzetközi szervezetek között kell megemlítenünk a Szezi-csatorna felügyeletére létrehozott szervezetet (*die Internationale Kommission zur Überwachung der Durchführung des Suezkanal-Vertrags*), amely 1888 és 1904 között örködött a csatorna semlegessége fölött.²¹

b) egészségügyi bizottságok és tanácsok

A nemzetközi egészségügyi szervezeteknek és tanácsoknak a fent ismertetett hajózási bizottságokhoz képest korlátozottabb jogkörei voltak, és intézményes gyökereik általában az Oszmán Birodalom korábbi intendenciáihoz, tanácsaihoz vagy hatóságaihoz vezethetők vissza. A zarándokok és tengeri kereskedők védelmére Konstantinápolyban működött egy nemzetközi intézmény. Az 1830-as években létrehozott A Legfelsőbb Egészségügyi Tanácsot (*Conseil Supérieur de Santé Constantinople*) az 1839. évi szervező szabályok hozták létre, és az 1903. évi párizsi szerződés óta az oszmán külügyminiszter elnöke alatt 4 török és 13 nem török tagból állt. A konstantinápolyi tanács felügyelete alatt

¹⁹ AdR AAng BKA-AA NAR Fach 4 Serie A Bernauer Karl Dr. (Personalia). Bundeskanzleramt 83820/1926.

²⁰ Mátyás 2020. 56–57.; Bayer 2009. 78–79.

²¹ Liszt 1906. 147.; Liszt 1925. 223–224.

működött az 1881-ben felállított Tengerészeti Egészségügyi és Karantén-Tanács (*Conseil Sanitaire Maritime Et Quarantenaire*) Alexandria székhellyel. Az alexandriai nemzetközi állás gyökerei szintén az 1830-as évekbe nyúlnak, hiszen az ottani 1868-ban újrászervezett egészségügyi felügyelőségből hozták létre, amely 9 egyiptomi és 14 nem egyiptomi tagból állt. Emellett a Vörös-tenger és a Perzsa-öböl mentén létrehozott egészségügyi állomások és albizottságok is a Konstantinápolyi Tanács alá rendelten működtek.

Szintén 1881-ben, azonban az 1878. évi berlini kongresszus nyomán jött létre és az Európai Duna Bizottsággal állt szoros intézményes kapcsolatban a Bukaresti Nemzetközi Tanács (*Conseil Internationale Bucarest*), amely a szulinai kikötőben működő egészségügyi közegek rendszabályainak megalkotásáért felelt.

Harmadik nemzetközi intézményként Liszt a tangeri Egészségügyi Tanácsot hozza példaként, amelyben a diplomáciai testület hatásköreit 1879-ben erősítették meg. Ezen egészségügyi nemzetközi tanácsok (*commissions sanitaires*) a folyami bizottságokhoz hasonló nemzetközi állással, azonban korlátozottabb felhatalmazással működtek az európai hatalmak – egyes esetekben az Egyesült Államokkal kiegészülve – kormányai által delegált küldöttjeinek tanácsaként.

c) pénzügyi felügyeleti bizottságok

A keleti kérdés kapcsán az oszmán, egyiptomi és görög pénzügyi és adósságválságokat is részben vagy egészben az európai hatalmak együttműködése kezelte. Az 1877–1878. évi orosz–török háború és a berlini kongresszus nyomán az oszmán kormányzat kénytelen volt beletörödni, hogy pénzügyeit az angol, francia, olasz, holland, osztrák képviselőkből felállított úgynevezett Oszmán Államadósság-rendezési Hivatal (*Internationalen Kommission zur Überwachung der Osmanischen Staatsschulden*) igazgassa.²² Hasonlóan az Oszmán Birodalomhoz az egyiptomi államadósság kezelése is európai igazgatás alá szervezték 1876-tól (*Commission de la Caisse de la Dette Publique*). Több átszervezést követően a bizottság hat európai hatalom irányítása alá került, az államadósság kezelésére irányzott bevételek forrásaiként befolyást szereztek az alexandriai vasúti, hajózási és telegráfügyekre.²³ Majd a „krétai kérdés” nyomán kirobbant 1897. évi görög–török háborút követően a görög államadósság amortizációja és felügyelete is európai igazgatás alá került. Az 1898-ban felállított bizottságban (*Internationale Kommission für Finanzkontrolle in Griechenland*) teljesített szolgálatot pireuszi konzuli teendői mellett Theodor Anton Ippen.²⁴

²² Szigetvári 2016. 131–132.

²³ Liszt 1906. 148–149.

²⁴ Deusch 2017. 358–360.

Egyéb nemzetközi szervezetek

E sorokban terjedelmi okokból nem térek ki további nemzetközi szervezetek mélyebb vizsgálatára. Azonban a fent ismertetett eseti és állandó bizottságok, illetve tanácsok mellett meg kell említenünk a nemzetközi uniók és irodák, illetve a különböző nemzetközi bírói állások és vegyesbíróóságok működését, még ha ezek vizsgálata egy másik tanulmányra tartozik is.

Tisztviselők és bírák a nemzetközi állásokon

A nemzetközi bizottságokban, tanácsokban és bíróságokban az Osztrák–Magyar Monarchiát általában a nemzetközi hatóság székhelyén működő cs. és kir. főkonzul vagy konzul képviselte. Ilyen módon a nemzetközi szervezetekben történő képviselő a konzuli tevékenységen túlmutató hivatali munkaidőt, teherbírást és különleges szakértelmet is megkövetelt. A nemzetközi szervezetekben való képviselő olyan elmélyült szaktudást igényelt, hogy egyes esetekben a konzuli testületen, sőt akár a konzuli ügynökségeken kívül álló személyt alkalmaztak, például Gustav von Gröller lovagot²⁵ az Európai Duna Bizottságban 1873-ban. Az alábbiakban az Osztrák–Magyar Monarchia külügyi szervezetében szolgálatot teljesítő tisztviselők válogatott hivatali működésének rövid ismertetésével igyekszem bemutatni a szerteágazó konzuli tevékenység mellett felmerülő egyéb kihívásokat és megkívánt szakmai kvalitásokat.

A kolozsvári születésű Hugo Logothetti gróf 1877-ben végzett a cs. és kir. Keleti Akadémián (*k.u.k. Orientalische Akademie*), szolgált Konstantinápolyban (1877), Alexandriában (1881), gerensként Port Said-ban (1882), delegáltként működött az Egyiptomi Kárpótlási Bizottságban (1883). Ugyanebben az évben a konstantinápolyi nagykövetségi dragomanátusra rendelték, 1889-től az Alexandriai Vegyesbíróóság elsőfokú tanácsának bírájaként működött.²⁶ Ezt követően galaci konzulként és az Osztrák–Magyar Monarchia Duna bizottsági delegáltjaként 1897 és 1899 között. Logothetti tevékeny részese volt az Európai Duna Bizottság közgyűlésein az al-dunai folyamrendészeti és felügyeleti nemzetközi szabályzat revíziójának, azonban az új szabályok életbe léptetését a Monarchia részéről Logothetti hivatali utóda, Viktorin Borhek konzul gondozta.²⁷ Logothetti ezt követően Barcelonában, Milánóban, Hamburgban és Perzsiában teljesített szolgálatot.²⁸

²⁵ Gustav Gröller sorhajókapitányt Ferenc József 1873. október 30-i legfelsőbb elhatározásával nevezte ki az Európai Dunabizottságba Ausztria-Magyarország császári és királyi delegáltjává. MNL OL K168. 404. 2423/1874. Orczy Béla külügyminisztériumi osztályfőnök Zichy József földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszternek. Bécs, 1874. február 8.

²⁶ Deusch 2017. 433.

²⁷ HHStA AR SV 4. 121.; 8/EDC 1900. Viktorin Borhek EDB-delegált jelentése. Galac, 1900. március 7.

²⁸ Deusch 2017. 433–434.

Jankó Miklós győri születésű jelölt 1874-ben végzett a cs. és kir. Keleti Akadémián. Néhány évnyi szarajevói és bukaresti szolgálat után, 1878-ban a Kelet-ruméliai Szervező Bizottságban (*Ostrumelische Organisierungskommission*) működött a Monarchia delegáltjaként. Ugyanebben az évben a konstantinápolyi dragomanátusra került, majd hivatali ideje hátralévő részét Izmirben és Konstantinápolyban töltötte. 1897-től egészen nyugdíjazásáig húsz éven keresztül képviselte a Monarchiát az Oszmán Államadósság-rendezési Hivatalban.²⁹

Junkár Emil fiumei születésű bécsi jogászként került a külügyi szolgálatba 1897-ben. Gyakorlatát Alexandriában, majd Kairóban töltötte, 1898-ban tett konzuliattasé-vizsgát. Ötévnyi szófiai szolgálat után 1903-tól Alexandriában, illetve gerensként Kairóban szolgált. Junkár 1904-től négy évre minisztériumi szolgálatba került, 1908-ban konzuli kinevezést kapott. Ezt követően nemzetközi bíróságokban kapott állást, 1909-től a Kairói Vegyesbíróság I. fokú fórumának bírója lett, majd 1912-től az Alexandriai Vegyesbíróság I. fokú fórumán bírászkodott az I. világháború kitöréséig.³⁰ A háborút követően Junkár osztrák állampolgárságot szerzett, és az osztrák külügyi szervezet vette át.³¹ Alexandriában Junkár előtt Julius Günner (1880)³² és Alfred Bargehr (1875–1881)³³ is működtek elsőfokú bíróként, illetve Bargehr tagja volt az Alexandriai Vegyesbíróság Fellebbviteli Tanácsának is (1881–1885).

A bírói hivatással szemben akadt olyan nemzetközi megbízatás is, amely a jogi kvalifikáció mellett egyéb szaktudást is igényelt. A szerteágazó, olykor a konzuli-külügyi kurzusok és tárgyak tudásanyagán is jóval túlmutató szakmai ismereteket igényelt a Monarchia egészségügyi tanácsokban való képviseltetése. A már fent említett konstantinápolyi tanács felügyelete alatt működő Alexandriai Nemzetközi Egészségügyi és Karanténtanácsban dr. Joseph Pollák konzuli orvos mint „*Sanitätsdelegierter*” látta el a képviselést 1880–1893 között.³⁴ Pollák mellett meg kell említenünk egy magyar származású hivatalnokot, dr. Szarvasy Frigyeszt, aki 1887-ben végezte el a Theresianumot, majd a Bécsi Egyetemen szerzett jogi doktorátust (1892) is.³⁵ Szarvasy gyakorlatát a M.K. Tengerészeti Hatóságnál és a Fiumei Törvényszéken töltötte.³⁶ Ezt követően Alexandriában, Szófiában és Kairóban viselt hivatalt a konzuli szolgálatban. Szarvasy *Sanitätsdelegierter*ként 1900 és 1906 között képviselte sikeresen Ausztria-Magyarországot az alexandriai tanácsban,³⁷ amiért 1903-ban a külügyminiszter felterjesztette a Ferenc József Rend lovagkeresztjére. A kitüntetés indokolása szerint Szarvasy az alexandriai tanácsban hatékonyan védelmezte Ausztria-Magyarország érdekeit, ráadásul kiemeli, hogy több ügy is a delegált

²⁹ Deusch 2017. 364–365.

³⁰ AdR AAng BKA-AA NAR Fach 4 Serie A Junkar Emil Dr.

³¹ Deusch 2017. 370–371.

³² Deusch 2017. 303–304.

³³ Deusch 2017. 194.

³⁴ Deusch 2017. 152.

³⁵ HHStA AR F4 339-2. Szarvasy. 1/1.

³⁶ Deusch 2017. 645.

³⁷ Deusch 2017. 645–646.

személyes fellépésének köszönhetően nyert a Monarchiának előnyös elrendezést. Szarvasy jó kapcsolatot ápolt az alexandriai diplomáciai és konzuli közegekkel, a nemzetközi tanácsban nagy tiszteletet vívott ki, így a tanács több jelentős bizottmányába is beválasztották, mindemellett alkonzuli hivatali teendőjét is kiemelkedően látta el, az ottani osztrák és magyar kolóniával is jó kapcsolatot épített ki.³⁸

EGY EXTRÉM ESET: A CSÁSZÁRI ÉS KIRÁLYI KÜLÜGYI SZERVEZET VISZONYA AZ EURÓPAI DUNA BIZOTTSÁGHOZ

A külügyi szolgálat számára nemcsak presztízst, hanem komoly kihívást is jelentett az európai hatalmi koncert³⁹ szerveiben való részvétel. Ezek közül is kiemelkedett az Európai Duna Bizottság intézménye, amely az al-dunai osztrák–magyar külügyi szervektől, mind a konzuli hatóságoktól, mind a konzuli ügynökségektől magas színvonalú hivatali ügyvitelt, diplomáciai és nemzetközi jogi jártasságot, kiemelkedő kereskedelmi jogi, kereskedelempolitikai, hajózási ismereteket és nem utolsósorban átlagon felüli munkabírást igényelt.

Az Európai Duna Bizottság (1856–1917) az 1856. évi párizsi szerződéssel jött létre eredetileg 2 éves mandátummal, és az 1815. évi bécsi kongresszus záróokmányában kimondott szabad hajózás elvének a Dunára való kiterjesztésében és végrehajtásában volt szerepe. Az EDB eredetileg csak folyamszabályozási, technikai munkálatokra kapott felhatalmazást, azonban az európai kongresszusokon és konferenciákon az európai hatalmak újabb és újabb mandátumokat – Párizsban (1858) 2 évre, Londonban (1861) 5 évre, Galacban (1865) 6 évre, Párizsban (1871) 12 évre, Berlinben (1878), Londonban (1881) és végül ismét Londonban (1883) 20 évre – és mind szélesebb jogköröket juttatott a bizottságnak, amelynek tagjai a párizsi szerződő felek (Nagy-Britannia, Franciaország, Poroszország, Ausztria, Oroszország, Törökország és Szardínia) delegáltjai voltak.

Az Európai Duna Bizottság illetékességi területe eredetileg Iszakcsától a fekete-tengeri torkolatig terjedt, amelyet az 1878. évi berlini szerződés kiterjesztett felfelé Galacig, majd az 1883. évi londoni szerződés Brailáig. Míg az EDB kezdeti éveiben egy provizórikus műszaki-technikai jogkörökkel rendelkező bizottmány volt, addig az 1865. évi galaci szerződésbe foglalt közokmány (*acte public*) és az 1878. évi berlini kongresszus jelentősen bővítette a hatásköreit, hatósági jogokkal ruházta fel, kvázi állandó mandátumot kapott. A berlini szerződés pedig az Európai Duna Bizottságot kiemelte az oszmán szuverenitás alól, a bizottság intézményei, hivatalai és saját személyi állományai is területen kívüliséget, különböző mentességeket élveztek. Egyes nemzetközi jogászok a bizottságot mint *Flussstaat*, vagy *État dans l'état* jellemezték, a magyar kormányzatból Lers Vilmos is állam az államban hasonlattal utalt ezen európai intézményre. Az EDB – folyamrendészeti

³⁸ HHStA AR F4 339-2 Szarvasi. 1/19. Szilasy Aehrenthalnak. Alexandria, 1903. szeptember 11.

³⁹ Az 1815. évi bécsi kongresszus nyomán létrejött európai hatalmi koncertről (*European Concert of Powers, Europäische Mächtekoncert*) lásd Baumgart 1987.

kihágási ügyekben bíraskodást is végző – elsőfokú hatóságai Sulinában és Tulcsában működtek, míg a bizottság a másodfokú fórumként és fellebbviteli bíróságként is működő közgyűlések helyszínén Galacban székelte. Az Európai Duna Bizottságban, illetve annak irányítása alatt összesen 7 hivatal és szolgálati ág működött.⁴⁰

Az EDB-delegáltak, mivel többnyire a galaci konzul vagy főkonzul töltötte be a tisztséget, az általános konzuli szolgálat mellett el kellett járnia a nemzetközi szerződések által előírt érintkezésekben az Európai Duna Bizottság hivatalaival, illetve asszisztenciát kellett teljesítenie az osztrák–magyar hajók adminisztrációja során.

Ernst von Haan 1875 szeptemberében galaci konzullá kinevezésekor⁴¹ kérést intézett a külügyminiszterhez, hogy az engedélyezze a tervezettnél korábbi hivatalba lépést, ugyanis a leendő delegáltak alaposan fel kellett készülnie az európai Duna-ügyek intézésére, egyúttal a nemzetközi szervezet ügyvitelében való eligazodásra. Haan kérelme konkrétan is rávilágít arra, hogy milyen szerteágazó ismereteket és kvalitásokat kívánt meg a galaci konzulátus vezetése. Haan előzetesen egyeztetett az EDB Központi Irodájának (*bureau centrale*) igazgatójával, ezt követően arra jutott, hogy ahhoz, hogy az EDB közgyűlésének 1875. évi őszi ülészsaka előtt a Monarchia előterjesztéseit időben kidolgozhassa és benyújthassa, szükséges alaposabban elmélyülnie a helyi viszonyokban. Ez utóbbiak között elengedhetetlennek tartotta a hajózási gyakorlat, a bizottság munkálatainak, az ottani szolgálatok és hivatalok szervezeti és személyi viszonyainak tanulmányozását.⁴² Egyúttal Haan figyelmeztetett, hogy mivel az őszi ülészsakon az EDB az évek óta legkiemelkedőbb fontosságú díjtartifa-revizio kérdését veszi napirendre – amelyben a kedvező képviseltetést az osztrák és a magyar kereskedelemügyi miniszterek is kifejezetten kérték⁴³ –, szükséges a régi akták, jegyzőkönyvek és nemzetközi szerződések tanulmányozása, illetve konzultációk lefolytatása a hajóskapitányokkal, delegáltakkal és a személyzettel.⁴⁴

Azonban nemcsak az Európai Duna Bizottság galaci székhelyén, hanem az elsőfokú hatóságok illetékességi területén működő osztrák–magyar konzuli hivatalok számára is jelentős többletterhelést jelentett az ügyvitel. A szulinai alkonzul (gerensként), Jovanovich 1911-ben fordult azzal a kéréssel a külügyminisztériumhoz, hogy biztosítanak további utánpótlást az ügyvitel gyorsítására.⁴⁵ Jovanovich alkonzul kifejtette, hogy az alkonzulátus ágensei és költségei az elmúlt 6 évben jelentősen növekedtek, csak augusztusig 80 hajó regisztrációját kellett ellátnia. Az alkonzulátus bár magyar anyakönyvi hivatalként korábban egy ügyben sem járt el, az utóbbi időben anyakönyvi igazgatási ügyek is érkeztek. Emellett útlevélkidadások, konzuli bírói és hagyatéki ügyek intézésére is sor

⁴⁰ Az Európai Duna Bizottság hivatalairól és személyi apparátusáról, lásd Ardeleanu 2020. 195–227.

⁴¹ HHStA MdÄ AR F8-302. 61. Andrassy Gyula külügyminiszter 10299/VIII. alatti utasítása (*Weisung*). Bécs, 1875. július 5.

⁴² HHStA MdÄ AR F4-120-2. (Personalia Haan). 28. Ernst Haan Andrassy Gyula külügyminiszterhez. Bukarest, 1875. szeptember 10.

⁴³ Az osztrák és a magyar szakminisztériumoknak a külügyekre gyakorolt befolyásáról lásd Szabó 2022b.

⁴⁴ Szabó 2022b.

⁴⁵ HHStA MdÄ AR F8-235. (Sulina) 41. Joannovich alkonzul megkeresése a külügyminisztériumhoz. Bécs, 1911. augusztus 25.

került. A külügyi szolgálat körében Jovanovich a hajók vámvizsgálatát és a halálesetek felvételét említette példaként, illetve kiemelte, hogy az információs szolgálat, illetve az EDB hatósági színhelyén – ahol 5 valóságos és 7 tiszteletbeli konzulátus is működik – az alkonzuli teendők ellátása szintén sok időt igényelnek. Jovanovichnak kereskedelmi ügyletek lebonyolítása során is asszisztálnia kellett, így azt is jelentette, hogy már 12 napja tart egy, a Stabilimento Tecnico által gyártott uszály átadása egy rosztovi megrendelőnek, a problémás ügyletből pedig a Monarchiának súlyos kárai származhatnak.⁴⁶

Jovanovich a nemzetközi szerződések értelmében az Európai Duna Bizottság szulinaí pénztárában köteles volt asszisztálni és a hajók expedálásában közreműködni, ami tartós jelenlétet igényelt, hogy a hajók mihamarabb indulhassanak. A szulinaí pénztár hivatali ideje reggel 6 óra és este 6 óra közé esett, így Jovanovich alkonzuli hivatali kötelességeit a fennmaradó időben volt kénytelen teljesíteni.⁴⁷

Visszatérve a galaci konzulra: annak különleges állása, illetve az európai delegált karakteréhez fűződő viszonya a hivatszervezés szempontjából is kérdéseket vetett fel. Így például 1905-ben a német császári külügyi hivatal az osztrák–magyar külügyminisztériumtól érdeklődött, hogy a Monarchia külügyi szervezetében a delegáltat annak karakteréből fakadó funkciókért milyen juttatások illetik meg. A külügyminisztérium válaszában kifejtette, a delegáltat konzuli minőségében a fizetés mellett szabad lakás, míg delegált karakteréből fakadóan rendkívüli pótlék illeti meg.⁴⁸

A fizetések és a delegált karakterének értelmezése mellett az európai Duna-ügyek intézése felvetette az Európai Duna Bizottság, valamint az osztrák–magyar főkonzulátus belső hierarchiájának összehangolását is. Alois Aehrenthal akkori romániai nagykövet 1896-ban egy felügyelő körúton járta be és vizsgálta meg a romániai osztrák–magyar külügyi szerveket. A vizsgálódásról Valsassina Thurn tanácsos jelentésében élt a javaslattal miszerint, hasonlóan a galaci EDB-székhelynek alárendelt európai hivatalokhoz, érdemes volna az al-dunai osztrák–magyar külügyi orgánumokat is a galaci főkonzulátus alá rendelni.⁴⁹ Az európai gyakorlat is kivétel nélkül egybevágott Thurn javaslatával, aki tulajdonképpen egy korábbi állapotnak kívánt érvényt szerezni, ugyanis például a már említett Ernst Haan kinevezésekor is azonosítható, hogy a galaci konzul és delegált a Duna-ügyekben összefogta az al-dunai konzuli szerveket, és egyfajta koordináló szerepet töltött be. Miután 1875 őszén Ferenc József kinevezte Ernst Haant Ausztria-Magyarország delegáltjává az Európai Duna Bizottságba, a tulcsai és a szulinaí konzulok egyúttal utasítást kaptak, hogy támogassák Haant feladatainak ellátásában az EDB-delegált minőségében és előljárujúként.⁵⁰

⁴⁶ HHStA MdÄ AR F8-235. (Sulina) 41. Joannovich alkonzul megkeresése a külügyminisztériumhoz. Bécs, 1911. augusztus 25.

⁴⁷ HHStA MdÄ AR F8-235. (Sulina) 41. Joannovich alkonzul megkeresése a külügyminisztériumhoz. Bécs, 1911. augusztus 25.

⁴⁸ HHStA MdÄ AR F8-132. 63. Notiz für die kaiserlich deutsche Botschaft in Wien. Bécs, 1905. március 24.

⁴⁹ HHStA MdÄ AR F8-132. 29. Valsassina Thurn tanácsos Agenor Goluchowski külügyminiszternek. Sinaia, 1896. november 8.

⁵⁰ HHStA MdÄ AR F4-120-2. (Personalia Haan). 28. Malfatti di Montetretto Ernst Haannak, illetve Viscovich és Pertazzi konzuloknak. Bécs, 1875. szeptember 18.

ÖSSZEGZÉS – A KONZULI SZOLGÁLAT UTÁNPÓTLÁSÁNAK KÉRDÉSEI

A Monarchia külügyi szolgálata a 19. század második felére szervezetének és működési rendjének legjellemzőbb tradícióit és alapvonásait megtartotta, azonban számos új kihívással kellett szembenéznie ahhoz, hogy a Monarchiának osztrák–magyar közjogi kiegyezésben megőrizni kívánt nagyhatalmi állását szolgálhassa. A központi és a konzuli szolgálatok ügkörei jelentősen megnöttek, egyúttal folyamatos revíziót igényeltek, egy-egy intézmény, szokás vagy gyakorlat felülvizsgálata általában összetalálkozott a magyar kormányok reformok iránti igényeivel, amelyeket főként a közjogi vívmányok elérése motivált.

A közjogi vívmányok érvényesítésének igényét és jelentőségét alátámasztotta az a tény is, hogy bár az osztrák alaptörvényekhez képest a magyar közjogi felfogás differenciáltan határozza meg a külügyi szolgálat által vitt ügyeket, mégis azt mondhatjuk, hogy a külföldi vonatkozású közügyek legszélesebb spektruma felett rendelkezett döntő befolyással a közös külügyi szervezet.⁵¹ A minisztériumi szervezet és ügykezelés átszervezésében is megmutatkoztak a dualizmus közjogi kérdései. A Kereskedelempolitikai (III.) Osztály újbóli felállításával a kereskedelempolitikai és az Adminisztratív (II.) Osztály (közös érdekű) ágensei a Politikai (I.) Osztály által kezelt közös (diplomáciai, külpolitikai) ügyek vitelétől még inkább elkülönültek,⁵² vagyis a kiegyezési törvényekben közösnek elismert ügyek kezelését is sikerült az országos kormányok hatáskörébe tartozó közös érdekű ügyekétől némileg elkülöníttetni.

Ami a személyi állományt és az alkalmazott joganyag kérdését illeti, ki kell emelnünk a külügyi utánpótlásképző intézmények jelentőségét. Nemcsak a minisztériumi és a konzuli szolgálat hivatalnokai, hanem az Osztrák(–Magyar) Monarchia külügyminiszterei és osztályfőnökei között is nagy arányban fordultak meg az egykori cs.k. Keleti Akadémia (k.k. Orientalische Akademie), illetve az 1897-ben létrejött cs. és kir. Konzuli Akadémia (k.u.k. Konsularakademie) abszolváltnövendékei. A Keleti Akadémia (majd a Konzuli Akadémia is) a külügyi utánpótlásképzés egyik legmeghatározóbb intézményévé vált Európában, egyúttal nemcsak professzionális külügyi apparátus megteremtésében játszott kulcsszerepet,⁵³ hanem annak utánpótlásában, fenntartásában és az új kihívásokhoz való adaptáció tekintetében is. Az 1898-ban megreformált Konzuli Akadémiának azért is volt nagy jelentősége, mert amíg a diplomaták többnyire egy politikai ügyben kiadott egyedi utasítás szerint jártak el, addig a konzuli ágazatban – mivel ezek hatósági tevékenységet is végeztek – a gazdasági, kereskedelmi, történelmi és politikai ismeretek mellett elengedhetetlen volt a szakigazgatási ágazatok, eljárások és a vonatkozó alkalmazott joganyag átható ismerete is.⁵⁴ Mindemellett egyértelműen megmutatkozott az igény a konzuli szolgálat egységesítésére, a nagyszámú tiszteletbeli konzulátus valóságos konzulátussá alakítására, a teljes konzuli ágazatban megfelelő gazdasági és jogi ismeretek átadására.

⁵¹ Bittner 1937. 831.

⁵² Rimpler 1989. 85.

⁵³ Pfusterschmid-Hardtenstein 2004. 83.

⁵⁴ Pfusterschmid-Hardtenstein 2004. 82–83.

A konzuli tisztviselők számára komoly kihívást jelentett, hiszen ez az ágazat jelentette a közös képviseltetés és a nagyhatalmi állás, egyúttal a Monarchia egységének alapját, amely épp a monarchikus egységből fakadóan kívánt meg rendkívül szerteágazó ismereteket. Ugyanis az 1860-as évektől kezdve az osztrák jog – ha nem is teljesen, de – jelentős mértékben visszaszorult a transzlajtán birodalomfélbe. A konzuli tisztviselőknek nemcsak a kiegyezésből következő közjogi átalakulásokkal kellett tisztában lenniük, hanem a magyar kereskedelmi jog, magánjog és büntetőjog, egyúttal a közigazgatástan tételeivel is. A szakismeretek gyakorlati alkalmazása során pedig a konzuli hivatalnokoknak átlagon felüli nyelvi ismeretekkel is kellett rendelkezniük, elengedhetetlen volt a hivatali helyszín nyelvének ismerete, a német, a magyar, a francia (nemzetközi szerződések nyelve), az olasz (a tengerészet és a kereskedelem nyelve), illetve a keleti konzulátusok esetén a perzsa, az arab, az orosz vagy a kínai nyelv ismerete.

Az 1898. évi akadémiai reform során Agenor Gołuchowski külügyminiszter összesen hét pontba foglalva határozta meg annak céljait:⁵⁵

1. felkészítés a gyakorlati szolgálatra az akadémia tudományos színvonalának teljes megőrzésével;
2. államgazdasági diszciplínák, egyúttal a kereskedelmi kurzusok előtérbe helyezése;
3. a történeti-politikai, valamint a jogi diszciplínák megtartása;
4. a nyelvi képzések megszorítása;
5. önállóság és kezdeményezőképeség előtérbe helyezése;
6. az akadémisták tehermentesítése;
7. végül az Akadémia cs. és kir. közjogi karakterét minden tekintetben érvényesíteni kell, úgy mint a magyar nyelv megkövetelése a magyar korona országaiból jelentkezők esetében, a magyar nyelv oktatása a nem magyar akadémisták számára, a magyar jog paritásos kezelése a tantervben.

Az átfogó reformban a szakmai ismeretek mellett megjelennek a magyar közjogi igények is, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy az akadémistáknak nemcsak az osztrák, hanem a magyar államjogot, magánjogot, polgári eljárásjogot, kereskedelmi jogot, váltójogot, anyagi és alaki büntetőjogot is el kellett sajátítaniuk.⁵⁶

Az Osztrák–Magyar Monarchia külügyi szolgálatát, különösen annak konzuli ágát új és számos kihívás érte a 19. század végétől. A finanszírozás kérdése mellett a külügy polgári átalakítása, az apparátusban a rátermettség és a kvalitások előtérbe helyezése, a konzuli képzés egységesítése mind megoldásra vártak. Azonban a külügyi, külpolitikai és szakmai kihívások mellett az 1890-es évektől a külügyminiszternek mind gyakrabban kellett szembesülnie a magyar közjogi vívmányok iránti konzekvens követelésekkel a magyar birodalomfél részéről. Így a Monarchia külső egységének és hatékony nemzetközi képviseltetésének egyik előfeltétele éppen a konzuli képzés tantervének dualizálása, annak

⁵⁵ Gołuchowski 1904. 46–47.

⁵⁶ A Konzuli Akadémián folytatott jogi képzés változásairól lásd Szabó 2022a. 53–76.

magyar jogi ismeretekkel való terhelése lett. Általában is elmondhatjuk, hogy az összbirodalmat érintő átfogó reformtörekvések kapcsán a magyar kormányok a maguk közjogi igényeit általában sikerrel képviselték.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Ardeleanu, Constantin (2020): *The European Commission of the Danube, 1856–1948. An Experiment in International Administration*. Leiden–Boston, Brill. Online: <https://doi.org/10.1163/9789004425965>
2. Baumgart, Winfried (1987): *Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
3. Bayer István (2009): Nemzetközi Ópiumbizottság – Sanghaj, 1909. Száz évvel ezelőtt kezdődött a nemzetközi kábítószerellenőrzés. *Gyógyszerészet*, 53. évf. 78–79. Online: <https://mgyt.hu/wp-content/uploads/2020/02/Gyogyszereszet-2009-02-1.pdf>
4. Bittner, Ludwig (1937): Das österreichisch-ungarische Ministerium des Äußeren, seine Geschichte und seine Organisation. *Berliner Monatshefte*, 15. évf. 819–843.
5. Diószegi István (2001): *Az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikája*. Budapest, Vince Kiadó.
6. Deusch, Engelbert (2017): *Die effektiven Konsuln Österreich (-Ungarns) von 1825–1918*. Wien, Böhlau Verlag. Online: <https://doi.org/10.7767/9783205206019>
7. Fazekas István (2015): *A Haus- Hof- und Staatsarchiv magyar vonatkozású iratai*. Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár.
8. Gołuchowski, Agenor (1904): *Die K. und K. Konsular-Akademie von 1754 bis 1904: Festschrift zur Feier des hundertfünfzigjährigen Bestandes der Akademie und der Eröffnung ihres neuen Gebäudes*. Wien, Verlag des K. u. K. Ministeriums des Kaiserlichen und Königlichen Hauses und des Äusseren.
9. Halász Iván (2019): *The Administration of Foreign Affairs in the Central European Countries (1867–1945)*. Kolozsvár, Forum Iuris.
10. Herrnritt, Hermann von (1909): *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes*. Tübingen, Verlag von JCB Mohr.
11. Kmety Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat.
12. Liszt, Franz von (1906): *Das Völkerrecht systematisch dargestellt*. Berlin, Verlag von O. Häring.
13. Liszt, Franz von (1925): *Völkerrecht systematisch dargestellt*. Berlin, Verlag von Julius Springer.
14. Malfatti Monte di Tretto, Josef von (1879): *Handbuch des österreichisch-ungarischen Konsularwesens. Erster Band*. Wien, Wilhelm Braumüller.
15. Malfatti Monte di Tretto, Josef von (1904): *Handbuch des österreichisch-ungarischen Konsularwesens. Erster Band Konsularwesen*. Wien, Manzschke K.u.K. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung.

16. Matsch, Erwin (1986): *Der Auswärtige Dienst von Österreich(-Ungarn) 1720–1920*. Wien–Köln–Graz, Hermann Böhlau Nachf.
17. Mátyás Szabolcs (2020): *A kábítószér-bűnözés elleni küzdelem mint stratégiai kihívás a magyar bűnüldözésben*. Budapest, Nemzeti Közszerológáti Egyetem.
18. NN (1917): *Jahrbuch des k. u. k. Auswärtigen Dienstes 1917*. Wien, K.K. Hof- und Staatsdruckerei.
19. Olechowski-Hrdlicka, Karin (2001): *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie*. Wien, Peter Lang.
20. Pfusterschmid-Hardenstein, Heinrich (1989): Von der Orientalischen Akademie zur K.u.K. Konsularakademie. In Wandruszka, Adam – Urbanitsch, Peter: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. VI/1. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen*. Wien, Verlag der ÖAW. 122–195.
21. Pfusterschmid-Hardenstein, Heinrich (2004): Die orientalische- und spätere Konsularakademie 1848–1918. Eine frühe Fachhochschule im Zeitalter der Industrialisierung. In Rathkolb, Oliver szerk.: *250 Jahre von der Orientalischen zur Diplomatischen Akademie in Wien*. Wien, StudienVerlag. 77–104.
22. Piskur, Joseph (1862): *Consulatweser von Oesterreich*. Wien, Druck und Verlag von Carl Gerold's Sohn.
23. Rényi József (1911): *A külügyi közigazgatás*. Budapest, A Képviselőház Könyvtára.
24. Rumpler, Helmut (1989): Die rechtlich-organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Aussenpolitik der Habsburgermonarchie. In Wandruszka, Adam – Urbanitsch, Peter szerk.: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. VI/1. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen*. Wien, Verlag der ÖAW. 1–121.
25. Somogyi Éva (1996): *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. Budapest, História Könyvtár.
26. Stropp, Robert (1967): Die Akten des k. u. k. Ministeriums des Äußern 1848–1918. *Mitteilungen des Österreichischen Statsarchivs*. 20. évf. 389–506.
27. Szabó Mátyás (2022a): Die juristische Bildung an der k.u.k. Konsularakademie, mit spezieller Fokus auf staatsrechtlichen Studien. *Pravnehistoricke Studie*, 52. évf. 1. sz. 53–76. Online: <https://doi.org/10.14712/2464689X.2022.4>
28. Szabó Mátyás (2022b): „Hasonló természetű ügyek eldöntése csak a két szakminiszterrel egyetértésben a külügyminiszter által eszközölhető” – Magyar kereskedelmi szakminisztériumok befolyása európai ügyekre a dualizmus idején. *Archivnet*, 22. évf. 3. sz. Online: <https://archivnet.hu/hasonlo-termeszetu-ugyek-eldontese-csak-a-ket-szakminiszterrel-egyetertertesben-a-kulugyminiszter-altal>
29. Szigetvári Tamás (2016): Jogrendszer és versenyképesség Törökországban. *Iustum Aequum Salutare*. 12. évf. 2. sz. 127–140. Online: <https://plwp.eu/docs/wp/2016/2016-11-Szigetvari.pdf>
30. Wiedermeyer, Rudolf (1931): Geschäftsgang des K. und K. Ministeriums des Äußern 1908–1918. *Archivalische Zeitschrift*, 40. évf. 131–152. Online: <https://doi.org/10.7788/az-1931-jg09>

Levéltári források

Österreichisches Staatsarchiv

Archiv der Republik

1. AdR AAng BKA-AA NAR Fach 4 Serie A Bernauer Karl Dr. = Archiv der Republik, Auswärtige Angelegenheiten, Neue Administrative Registratur, Fach 4, Serie N, Nikolaus von Jankó.
2. AdR AAng BKA-AA NAR Fach 4 Serie A Junkar Emil Dr. = Archiv der Republik, Auswärtige Angelegenheiten, Neue Administrative Registratur, Fach 4, Serie A (Personalia), Dr. Junkar Emil.

Haus-, Hof- und Staatsarchiv

1. HHStA MdÄ AR F4-120-2. (Personalia Haan) = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 4, Karton 120. 2. Personalia Haan.
2. HHStA MdÄ AR F4-196-6 (Personalia Logothetti) = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 4, Karton 196. 6. Personalia Logothetti.
3. HHStA MdÄ AR F4-339-2 (Personalia Szarvasy) = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 4, Karton 339. 2. Personalia Szarvasy.
4. HHStA MdÄ AR F4-453. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 4, Karton 453 (Organisierung).
5. HHStA MdÄ AR F8-235. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 8, Karton 235. Konsularsitze: St. Petersburg, Suakim (Suakin), Sucre, Sulina, Sunderland, Susa, Swansea (1880-1918)
6. HHStA MdÄ AR F8-302. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 8, Karton 302., Organisierung (1870-1879) und Revirement.
7. HHStA MdÄ AR F8-404. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 8, Karton 404. Organisierung; Inspektionsreisen.

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára

1. MNL OL K168. = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár, K168 fond (Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium, Általános Iratok)
2. MNL OL K579 = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, K579 fond (Igazságügy-minisztérium, Általános iratok 1867-1944)

Szabó Mátyás egyetemi tanársegéd, a magyar alkotmány- és közigazgatástörténet oktatásával és kutatásával foglalkozik. Tanulmányait a Nemzeti Közszerológiai Egyetemen végezte, 2016-ban igazgatásszervező, majd 2018-ban nemzetközi közszolgálati szakértő képesítést szerzett. Jelenleg doktori tanulmányait a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola Állam- és Közigazgatás-történet kutatási területén folytatja, amelynek keretében az Osztrák–Magyar Monarchia közös külügyminisztériumának szervezetét és működését kutatja. 2017-ben a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián I., míg 2019-ben III. helyezést ért el, ugyanebben az évben Pro Scientia Aranyéremben részesült.