

AZ ÖNÁLLÓ MAGYAR KÜLÜGYMINISZTERIUM LÉTREHOZÁSA, SZABÁLYOZÁSÁNAK ÉS SZERVEZETE KIALAKULÁSÁNAK KEZDETEI

SZENTPÁLI-GAVALLÉR PÁL*

Az önálló magyar külügyminisztérium létrejöttének történelmi előzményeiből kiindulva a tanulmány vázolja a minisztérium szabályozásának sarokpontjait, valamint röviden bemutatja a minisztérium szervezetének alakulását a Bethlen-korszakban. Az elmúlt egy évszázad lehetőséget biztosít arra, hogy a szabályozás alakulása a nemzetközi körülmények változásának függvényében is vizsgálat tárgyát képezhesse. Az előzőekre tekintettel hangsúlyos szerepet kap Trianon és a békediktátum nyomán létrejött kisantant, valamint a magyar államiság új alapokra helyezése a Habsburg-ház végleges trónfosztásával.

Kulcsszavak: *külügyminisztérium, szabályozás, Bethlen-korszak, Trianon, kisantant*

Ausgehend vom historischen Hintergrund der Schaffung eines unabhängigen ungarischen Außenministeriums skizziert die Studie die Regulierung des Ministeriums und stellt kurz die Entwicklung der Organisation des Ministeriums während der Bethlen-Ära vor. Das letzte Jahrhundert bot die Gelegenheit, die Entwicklung der Regulierung im Lichte sich ändernder internationaler Umstände zu untersuchen. In Anbetracht des Vorstehenden spielen die Rolle von Trianon und die von der Friedensdiktat geschaffene Kleiner-Entente sowie die Wiederherstellung der ungarischen Staatlichkeit durch die endgültige Entthronung des Hauses Habsburg eine wichtige Rolle.

Schlüsselwörter: *Außenministerium, Regulierung, Bethlen-Ära, Trianon, Kleiner-Entente*

Bevezető gondolatok

Jelen szakcikk megírásának célja a „Nagy háború” óta eltelt több mint egy évszázad kezdeti éveit során viharos körülmények közepette létrejött önálló magyar külügyminisztérium szabályozási hátterének és szervezete kezdetének bemutatása.

* DR. SZENTPÁLI-GAVALLÉR PÁL
jogász, okleveles történész, főiskolai végzettségű közgazdász kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1123 Budapest, Alkotás út 55.
pal.szentpali-gavaller@mfi.gov.hu
(Hálámat fejezem ki édesanyámnak és néhai édesapámnak, akik – a fővárosi munkám mellett folytatott – hosszú éveken át tartó miskolci egyetemi tanulmányaim során végtelen segítőkészséget tanúsítottak, valamint hasonlóan: hálámat fejezem ki a Miskolci Egyetemen – korábban és jelenleg – tevékenykedő tanárainknak az emberségért és az átadott tudásért.)

További célja megcsonkított hazánk külpolitikáját beárnyékoló ellenséges szomszédsági viszonyrendszer (hatásának) rövid vázolója.

Figyelemmel az előzőekre a jogászi mellett nélkülözhetetlen a történelmi és – igaz nem túl hangsúlyosan, de – a közgazdasági szemléletmód. Ennek fényében a történelmi-szabályozási előzmények keretében szükséges érinteni az 1723-as *Pragmatica Sanctio*t és az annak alapján 1867-ben létrejött kiegyezést is, valamint utalni a szabályozási aspektuson túl a későbbi – akkoriban még csak lehetséges – következményekre. Érintőlegesen a gazdasági érdekek, módosulások is megjelennek a tanulmányban.

1. Történelmi és szabályozási előzmények

A Habsburgok uralma alá tartozó államok „egységének” garantálása kiváló módon a *Pragmatica Sanctio* néven közismertté vált 1723. évi I. törvénycikk¹ 3. és 4. §-a alapján valósult meg. E jogszabály lehetővé tette az örökös tartományok öröklését, így Mária Terézia magyar királynővé koronázását, továbbá e törvénycikk a jogalapja lett a *magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról* szóló 1867. évi XII. törvénycikk (a továbbiakban: 1867. évi XII. törvénycikk) megszületésének. Az 1867. évi XII. törvénycikk 8. §-a² pedig – az újonnan létrejött

¹ „1723. évi I. törvénycikk Az ország s az ahhoz kapcsolt részek karai és rendei Ő császári és királyi szent felségének szabadságaik s kiváltságaik atyai és legkegyelmesebb megerősítéseért s a karok és rendek közepette saját legszentségesb személyében megjelenéseért legnagyobb köszönetet mondanak: ...”

„3. § Hanem ezt az örökösödést Magyarország szent koronájában s a hozzá kapcsolt részekben, országokban és tartományokban, a fiágéval azonos elsőszülöttség rendje szerint oly módon, a mint azt Ő legszentségesebb felsége az ő Németországában s azon kívül fekvő örökös országaiban és tartományaiban már szabályozta, megállapította, kihirdette s elfogadta, elválhatatlanul s ugyanazon ág fokozatának egyenlősége esetében a finemük előjogának figyelembevételével kívánja rendezni, megtartani s megőrizni.

4. § Akképen, hogy azt a nőt, vagy annak férfi örökösét, a ki a felséges osztrák házban elfogadott, említett elsőszülöttségi rend szerint, a felséges osztrák ház előbb mondott országainak s tartományainak örököse lesz, ugyanezen utódlás és örökösödés jogán, a jelen és minden jövő esetben, egyszersmind az ugyancsak feloszthatatlannak értendő Magyarország s az ahhoz kapcsolt részek, országok és tartományok kétségtelen királyának tartsák s koronázzák.”

Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi Emlékiadás 1657–1740. évi törvénycikkek. (Szerk.: Márkus Dezső), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1900, 371.

(Fontos megjegyezni: Erdély ekkor a Magyar Királyságtól különálló fejedelemség, majd nagyfejedelemség. Ld. ezzel kapcsolatban az 1690-ben kiadott Diploma Leopoldinumot – OBORNI Teréz: Erdély dilemmája. *RUBICON Történelmi Magazin* 2019/11., 89.)

² 1867. évi XII. törvénycikk 8. §: „A *pragmatica sanctio*ból folyó közös és együttes védelemnek egyik eszköze a külügyek czélszerű vezetése. E czélszerű vezetés közösséget igényel azon külügyekre nézve, melyek az Ő Felsége uralkodása alatt álló összes országokat együtt illetik. Ennélfogva a birodalom diplomaticai és kereskedelmi képviselteté-

államalakulat – az Osztrák–Magyar Monarchia (a továbbiakban: Monarchia) közös ügyeként határozta meg a külügyeket, amelyeket közös minisztérium intézett.

Szükséges arra is utalni, hogy a Pragmatica Sanctio nemcsak a kiegyezéshez szolgáltatott kiváló jogalapot, hanem közel két évszázadra „összekötötte” Ausztria és Magyarország sorsát, valamint előrevetítette belső és külső fegyveres konfliktusok potenciális lehetőségét – beleértve az I. világháborút, annak következményét Trianont (és a II. világháborút) is. A kiegyezés tárgykörében nemzetünk nagyja, Kossuth nyílt és kemény kritikát megfogalmazó levelet (Cassandra-levél néven vált közismertté) írt Deáknak³, amelyben felhívja a figyelmet a kiegyezés potenciális veszélyeire.

2. Az önálló magyar külügyminisztérium kezdetei

Az önálló magyar külügyminisztérium létrejötte nagyban köthető az I. világegést követő időszakhoz, amelynek előzményeként az önálló magyar külügyi igazgatás alapját az 1918. december 13-án megalkotott, az önálló magyar külügyi igazgatásról szóló 1918. évi V. néptörvény⁴ (a továbbiakban: néptörvény) képezte, amelyet még Károlyi Mihály kormányzása során fogadtak el. A tanácsköztársaság, majd az azt követő tisztogatás miatt azonban a tartós magyar külügyi szolgálat kiépítése csak 1919 őszén kezdődött el. A tanácsköztársaság leverése utáni rendszer ugyan nem vállalt jogfolytonosságot az 1918 ősze és 1919 nyara közötti rendszerekkel, de az intézményépítés terén több megoldás tartós érvényűvé vált⁵.

se a külföld irányában és a nemzetközi szerződések tekintetében fölmerülhető intézkedések, mindkét fél ministeriumával egyetértésben és azok beleegyezése mellett, a közös külügyminister teendői közé tartoznak. A nemzetközi szerződéseket mindenik ministerium saját törvényhozásával közli. Ezen külügyeket tehát Magyarország is közöseknek tekinti, s kész azoknak közösen meghatározandó költségeihez azon arány szerint járulni, mely az alábbi 18., 19., 20., 21. és 22. pontokban körülírt módon fog megállapíttatni.”
Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi Emlékiadás 1836–1868. évi törvénycikkek. (Szerk.: Márkus Dezső), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1896, 333.

³ <http://mek.oszk.hu/04800/04882/html/szabadku0183.html>, 2020. február 14.

⁴ „1918. évi V. néptörvény [...]

2. § A magyar külügyi igazgatás élén a magyar külügyminiszter áll, aki a népkormány tagja.

3. § A magyar külügyi igazgatás szervei a magyar külügyminiszter vezetése alatt áll:

1. a magyar külügyminisztérium,

2. a magyar diplomáciai képviselők,

3. a magyar konzuli hivatalok.”

Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi Emlékiadás 1918. évi törvénycikkek. (Szerk.: Márkus Dezső – Térfy Gyula), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1919, 204.

⁵ BÁBA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert: *A magyar külügyi igazgatás alapjai.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016, 38. https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/A_magyar_kulugyi_igazgatas_lapai_web.pdf, 2020. január 10.

A néptörvény 2. §-a értelmében a külügyi igazgatás feje a magyar külügyminiszter, aki a kormány tagjaként felügyeli a külügyi igazgatás szerveit, amelyek a néptörvény 3. §-a szerint a következők:

- a) a magyar külügyminisztérium,
- b) a magyar diplomáciai képviselők,
- c) a magyar konzuli hivatalok.

A néptörvény értelmében kormányrendelet határozta meg a miniszter pontos hatáskörét és ezzel összefüggésben a külügyminisztérium szervezetét. A törvény kétféle magyar diplomáciai képviselőt ismert: a követséget és a diplomáciai ügyvivőséget, amelyek szervezetét – a néptörvényben foglaltak alapján – szintén kormányrendelet állapította meg. A konzuli hivatal lehetett valóságos (élén hivatásos konzuli tisztviselővel) és tiszteletbeli, amelyet a tiszteletbeli konzuli közeg vezetett.

Fontos szabályozási szempontból megemlíteni⁶, hogy a későbbiekben a néptörvényt hatályon kívül helyezték, de az új jogi szabályozás valójában e néptörvény rendelkezéseit ismételte meg.

A tanácsköztársaság bukása után⁷ felülvizsgálták külügyminisztérium alkalmazottainak magatartását, működését, ehhez járult még, hogy új feladatai lettek a külügyminisztériumnak, amelyeket új apparátussal, valamint új szervezettel kellett ellátni. A szervezés az ellenforradalom első napjaiban megindult, rendszeressé 1919 végén vált.

A rövid átmeneti időszakot követően az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk⁸ (a továbbiakban: 1920. évi I. törvénycikk) 6. §-a⁹ értelmében „[a] ma-

⁶ *Diplomáciai lexikon a nemzetközi kapcsolatok kézikönyve.* (Szerkesztőbizottság elnöke: Martonyi János, Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2018, 179. http://real.mtak.hu/80560/1/diplomaciai_lexikon.pdf, letöltve: 2020. 01. 26.

⁷ B. LÖRINCZ Zsuzsa: *A Magyar Külügyminisztérium Levéltára I. rész: Külügyminisztérium 1918–1945 (1912–1948).* Repertórium, Levéltári leltárak sorozaton kívüli szám, Budapest, 1959, 3. https://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib_LevLelt_KM_1/?pg=0&layout=s, 2020. április 17.

⁸ Az 1920. év február havában a Nemzetgyűlés 6–8. ülésein került megtárgyalásra a törvényjavaslat, amelynek során az előadó részletesen taglalta azt a nemzetközi (béketárgyalások miatti) felelősséget, amely a Nemzetgyűlésre nehezedett, továbbá tárgyalta a magyar történelmi alkotmányosságot – a Szent Koronára ruházott jogokat – a királyi hatalomgyakorlás 1918-ban történt megszűnését, valamint, hogy a – történelmi minták mentén – a hatalom ideiglenes gyakorlására a kormányzó intézménye a legalkalmasabb. A szövegpontosítás elfogadását követően az előadói beszédben és a nemzetgyűlési képviselői megnyilvánulások során a következő tematikák fordulnak elő: az urbanus-vidék elletentét, a tanácsköztársaság elítélése – Budapest a „bűnös város”, a magyar szellemiség, a kereszténységnek mint fő irányvonalnak a hangsúlyozása, majd a dualizmusbeli közös külpolitikának mint hibás politikának a meghatározása, a történelmi alkotmány ismételt kiemelése, Magyarország területi integritásának elsődlegessége (mint utólag tudjuk, ebben a kérdésben Trianon döntött – szakcikk szerzőjének megjegyzése), a kormányzó hatásköre (hatáskörének terjedelme) és házfelosztási joga, valamint a nemzetiségek sze-

gyar felelős minisztérium¹⁰ a külügyminiszterrel [...] egészítették ki. [...] A király személye körüli miniszter állása megszűnik.”

A Monarchia megszűnéséből keletkező pénzügyi és gazdasági kérdések egységes intézésének biztosítására¹¹ a *Magyar felszámoló hivatal a békeszerződés végrehajtására* elnevezéssel önálló hivatalt létesítettek, amely a külügyminiszter legfelsőbb vezetése alatt állott. A hivatal ügköre a magyar kormány 5291/1919. M. E. számú rendeletének 2. §-ában került meghatározásra.

További idevágó és – külpolitikai és történelmi jelentőségénél fogva – említésre méltó jogszabály az 1921. évi XLVII. törvénycikk *IV. Károly Ő Felsége uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről*¹² (a továbbiakban: 1921. évi XLVII. törvénycikk), amelynek 1. és 2. §-a a Habsburg-ház és IV. Károly detronizálásáról rendelkezett. A Bethlen-kormány az 1921. évi XLVII. törvénycikkkel összefüggésben – a nemzetközi helyzet kényszerítő jellegére tekintettel – diplomáciai jegyzékben kötelezte magát, hogy a királykérdést később sem rendezi a nagyhatalmak beleegyezése nélkül¹³, ehhez kapcsolódik, hogy a nemzetgyűlési dokumentáció tanúsága¹⁴ szerint a főhatalom gyakorlásával kapcsolatos döntések

repe (a Nemzetgyűlés hűségnek tartotta a nemzetiségeket). A Nemzetgyűlés 8. ülése 1920. évi február hó 28-án a törvényjavaslatot harmadik olvasat után elfogadta.

Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló I. Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, Budapest, 1920, 49–85. [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1920_01/?pg=2& layout=s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1920_01/?pg=2&layout=s), 2020. április 25.

⁹ FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter: *Magyarország külpolitikája a XX. században*. Aula, Budapest, 1998, 95.

¹⁰ A törvényalkotók az akkori szóhasználatból a kormányra gondoltak, tekintettel a 1920. évi I. törvénycikk 5. §-ára, amely alapján a végrehajtó hatalom egyedüli gyakorlója a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium.

¹¹ B. LŐRINCZ Zsuzsa: i. m. 7.

¹² 1921. évi XLVII. törvénycikk:

„1. § IV. Károly király uralkodói jogai megszűntek.

2. § Az 1723. évi I. és II. törvénycikkben foglalt *pragmatica sanctio* és minden egyéb jogszabály, amely az Ausztriai Ház (Domus Austriaca) trónörökösödési jogát megállapította vagy szabályozta, hatályát veszítette és ezzel a királyválasztás előjoga a nemzetre visszaszállt.”

Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi Emlékiadás 1921. évi törvénycikkek. (Szerk.: Márkus Dezső – Térfy Gyula), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1922, 421.

¹³ *Országgyűlési Almanach 1939–44. évi Országgyűlésről.* (Szerk.: Haeffler István), M. T. I. rt. nyomdája, Budapest, 1940, 551.

¹⁴ [...] „Ennek a kérdésnek a megoldása mind alkotmányjogi, mind külpolitikai vonatkozásainál fogva, valamint a nemzet egész jövőjére kiható jelentőségénél fogva tüzetesebb tárgyalást és megfontolást igényel, semhogy az államfői teendők ellátásáról való gondoskodás sürgős természetű feladatával összekapcsolható lenne; emellett kívánatos, hogy ennek a nagyfontosságú kérdésnek megoldásához az ország azon részeinek képviselői is hozzászólhassanak, amelyekben a választás eddig ellenséges megszállás miatt

meghozatala elhalasztásra került a Nemzetgyűlés működése során. A Bethlen-kormány detronizációs, azaz 1921. évi XLVII. törvénycikkkel kapcsolatban megtett deklarációja¹⁵ nemcsak az állami szuverenitás egy részéről való lemondást jelentette, hanem ennek ellentételezéseképpen nagyon hosszú időre biztosította a kormányzó számára a nyugati hatalmak védelmét. Érdeemes arra is rámutatni, hogy a detronizációs 1921. évi XLVII. törvénycikket úgy alkották meg – ellenzéki tiltakozás ellenére –, hogy az csak IV. Károly és utódai trónra kerülését tiltotta meg, de nem akadályozta másik Habsburg esetleges trónra ültetését – tekintettel arra a 2. §-ban foglalt rendelkezésre, hogy „a királyválasztás előjoga a nemzetre visszazállt”. Fontos idefűzni, hogy Gömbös Gyula szándékában állt – IV. Károly helyett – Albrecht Habsburg főherceget a magyar trónra ültetni, úgy, hogy a kormányzó is megtarthatta volna valamilyen formában a hatalmi státuszát (ezt az elképzelést a kormányzó szívesen fogadta, mert e megoldás felmentette volna az alól a – konzervatív oldalról származó – vád alól, hogy megszegte a királynak tett esküjét). Tehát ezzel a megoldással – azaz a detronizációs törvénnyel – Bethlen kivette a szelet a politikai ellenfelei vitorlájából.

Az előzőekben szabályozási szempontból leírt trónfosztás közjogi megalapozottságát méltán támasztja alá IV. Károlynak Pranginsban 1920. november 9-én írt levele¹⁶, amely egyértelművé teszi visszatérési szándékát a hatalomba, tekintettel

nem volt megvárható. Tehát ennek a kérdésnek az eldöntése a békekötés utáni időben későbbi törvényalkotásnak lesz feladata, mely a főhatalom gyakorlásának kérdéseit a megváltozott viszonyok figyelembevételével véglegesen lesz hivatva rendezni.” [...]

Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés nyomtatványai

Nemzetgyűlés. — Irományok. I., Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1920, 14–15. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI-1920_01/?pg=0&layout=s, 2020. április 16.

¹⁵ *Bethlen István titkos iratai.* (Szerk.: Szinai Miklós – Szücs László), Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972, 18.

¹⁶ [...] „Én osztom azt a felfogást, miszerint a *pragmatica sanction*nak a magyar és a többi örökös tartományok együttes és megoszthatatlan birtoklására vonatkozó határozmányai hatályon kívül léptek, és az 1867. évi XII. tc. érvényét veszítette.

Tekintettel arra, hogy ezek szerint Magyarország teljes állami függetlenségét visszanyerte, el vagyok határozva, hogy az uralkodói hatalomnak Magyarországon való átvétele után, az uralkodói hatalmat egy más államban csak a kérdéses állam és Magyarország között létesült egyezmény után, vagy pedig Magyarország teljes állami függetlenségének biztosításával, mely külügyi vezetése, külügyi képvisellete és a hadserege önállóságának korlátozását kizárja, venném át.

És mivel végül, nézetem szerint is, Magyarország vére és javai kizárólag Magyarország érdekében és nem más, az országra nézve idegen célokra és igényekre vehetők igénybe, el volnék határozva a hadüzenet és békekötés jogát a nemzet alkotmányos tényezőivel egy, a törvény által meghatározandó módon megosztani.

Én mint alkotmányos király – mert ilyen akarok lenni és leszek is, mint amilyen a múltban voltam –, valószínűleg minden magyarral együtt tudatában vagyok annak, hogy ezen felfogásomból folyó, királyt és egész nemzetet kötelező megállapodások csak akkor lehetnek törvényileg rendezendők, ha én, a megkoronázott magyar király, körülvéve

arra, hogy az osztrák császári trónról semmilyen körülmények között nem kívánt lemondani (két évvel korábban a magyar trónról sem mondott le). Érdekes e levél tartalma, mert amíg a külügyet és hadügyet – a korábbi Monarchiától eltérően – önálló magyar jogkörbe utalná a IV. Károly által vázolt egyik koncepció, addig az ezeket megalapozó pénzügyről nem esik szó, tehát nyitott kérdés marad, hogy a pénzügyek vonatkozásában ki „fogná a kormányrudat”. A teljesebb kép érdekében jelezni kell, hogy a levél végén szereplő uralkodói kérésnek nem tettek eleget, a levél tartalmát nem tették közzé, az csak 1921. április 2-án IV. Károly nyilatkozatának köszönhetően vált közismertté. A királykérdés oly hangsúlyosnak¹⁷ bizonyult, hogy az még az 1922. évben a képviselőház összetételét is befolyásolta, ami azt jelentette, hogy sokan voltak a legitimisták, ebből következett Bethlen azon szándéka, hogy egy egységes kormánypártot hozzon létre, azonban ez már egy másik „történet”...

3. A külügyi igazgatás szervezeti keretei

A tárgyalt témakör alaposabb bemutatása érdekében először a külügyi igazgatás általános körülményeiről kell szót ejteni, majd a szervezeti keretek alakulásáról.

3.1. A külügyi igazgatás általános körülményei

A két világháború közötti magyar külügyi szolgálat arculatának formálásában több politikus, miniszterelnök és külügyminiszter játszott meghatározó szerepet, különösen pedig a két erdélyi államférfi, Bethlen István miniszterelnök, illetve Teleki Pál miniszterelnök és külügyminiszter¹⁸. Feladatuk nem volt egyszerű, mert a vesztes háború, a drámai terület- és lakosságvesztés, valamint a korábbi kaotikus politikai-társadalmi állapotok miatt az ország külpolitikai súlya és presztízse jelentősen csökkent, ráadásul, a külügyi terület újraszervezése az ország megmentésének sarokkövét is jelentette.

A külpolitikai presztízs csökkenése, helyesebben elvesztése, ahogy azt brit–magyar viszonylatban Jeszenszky Géza¹⁹ is kifejti, több okra vezethető vissza, úgymint mindkét társadalom átstrukturálódására, a világháborút megelőző két évtizedben a magyar politika irányváltására, a politikai szintéren a két ország ellenfélként szerepelt, valamint egyéb objektív okokra (például a nemzetiségek elszakadási

egy felelős magyar kormányval, az uralkodói hatalmat Magyarországon újra gyakorolni fogom. [...]

Felkérem önt [...] mint az én és a magyar nemzet bizalmát élvező kormányzót, hogy ezen szavaimat a nemzetnek tolmácsolja.” [...]

Horthy Miklós titkos iratai. (Szerk.: Szina Miklós – Szücs László), Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972, 46–47.

¹⁷ *Shvoy Kálmán titkos naplója és emlékiratai.* (Szerk.: Pernecki Mihály), Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1983, 77.

¹⁸ BÁBA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert: i. m. 39.

¹⁹ JESZENSZKY Géza: *Az elvesztett presztízs Magyarország megítélésének megváltozása Nagy-Britanniában (1894–1918).* Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 287–310.

szándéka). A legnagyobb problémát²⁰ – mind (nemzetközi) jogi, mind mentalitás-történeti szempontból – pedig az jelentette, hogy a presztízs elvesztésének tényét a magyar politikai elit nem vette tudomásul, mert a Monarchiára jellemző birodalmi múlt illúziója még az első világháborút követően élt a szellemiségében. Ehhez kapcsolódik, hogy Bethlen egy ízben azt mondta²¹, hogy a magyarok elvesztették nemzetközi horizontjukat, és ehhez az igaz megállapításhoz hozzá lehet tenni: nem volt reális önképük sem. Ormos Mária ehhez – helytállóan – hozzáfűzi, hogy nem vették tudomásul, hogy a közös hadsereg valóban Macartney-féle omlett volt, amelyből ki kellett volna vonni a tojásokat, míg a kiegészítő feladatokra szorított Honvédség – vezérkar, operatív részleg, felderítés, hírszerzés és stratégia nélkül – nem volt felkészülve önálló feladatra. Hasonló volt a helyzet a külügyek terén, úgy, hogy külpolitikáról beszélni egy olyan országban, amelynek nem volt külügyminisztériuma, következképpen külszolgálatra és – logikusan – információs bázisa sem, meglehetősen eufemisztikus dolog.

Ilyen, alapvetően deficités (és viszontagságos) körülmények között kezdődött meg a külügyminisztérium szervezetének kialakítása.

3.2. Szervezeti keretek

Az első világháborút követő átmeneti időszakban az önálló magyar külügyminisztérium „igazgatási” avagy szerkezeti kiépítésével Harrer Ferencet bízták meg azt követően, hogy sikeresen kiépítette a bécsi magyar követség szervezetét²². Őt önálló részleget hozott létre, amelyeket a számvevőség és a segédhivatal egészített ki. A részlegek a következő területeket fedték le:

- a) a politikai ügyek,
- b) a közgazdasági ügyek,
- c) a jogi ügyek,
- d) a sajtó és
- e) a propaganda.

Önálló részleget alkotott az ügynevezett elnöki vagy igazgatási osztály, amely tulajdonképpen a személyzeti kérdésekkel foglalkozott²³.

A külügyi apparátus – ld. a 2. fejezetben leírtakat – a jogszabályoknak megfelelően a külügyminiszter²⁴ irányítása alatt működött²⁵. Az apparátus működésének alapfel-

²⁰ TÓTH Imre: *Kánya Kálmán külpolitikai szemlélete 1920–1933*. 93–94. http://acta.bibl.u-szeged.hu/34949/1/kek_028_092-100.pdf, 2020. április 23.

²¹ ORMOS Mária: Jelző és történelem. Kérdések a Horthy-korszakról. *Történelmi Szemle* 1997/2., 179. https://epa.oszk.hu/00600/00617/00001/tsz97_2_ormos_maria.htm, 2020. április 25.

²² PRITZ Pál: A bécsi követség története a két háború között. *Külügyi Szemle* 2013, 59. https://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2013_02_A_beecsi_kevetseeg_terteenet_.pdf, 2020. január 26.

²³ BÁBA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert: i. m. 42.

tételét biztosító személyi állomány kiválasztásának részletes feltételeit, a felvételi előkészítést, továbbá a felvételi vizsgákat a kormány 1920. évi 8.889. M. E. számú rendelete²⁶, a külügyi szolgálat fogalmazói szakában való alkalmazáshoz szükséges kellékekről részletekbe menően szabályozza. A kiválasztás feltételei – a teljesség igénye nélkül – a gyakorlat mellett az adekvát ismeretek:

- a) jogi,
- b) történelmi,
- c) nyelvi-fordítási,
- d) egyéb tárgykörben, valamint

a megfelelő személyi tényezők megléte, például:

- a) modor,
- b) tapintat,
- c) egyéb személyes kompetenciák

megléte.

A külügyi szervezetrendszer egyik alkotóeleme a külügyminisztérium, a másik a külképviseletek struktúrája volt. Az utóbbi, a külszolgálat két eltérő ágazatból épült fel:

- a) a diplomáciai feladatok ellátásából²⁷, valamint
- b) a konzuli teendők elvégzéséből²⁸.

²⁴ A szakcikk által tárgyalt időszakban, 1920 és 1930 között sokan viselték a külügyminiszteri posztot. A pozíciót betöltő személyekről általánosságban elmondható, hogy túlnyomórészt az akkori főúri (nemesi) elitből származtak. Közülük a legjelentősebbnek a két erdélyi államférfi, Bethlen István és Teleki Pál tekinthető. Mindkettejükre érvényes, hogy a miniszteri terhek mellett ellátták a miniszterelnöki posztal járó feladatokat is. Figyelemre méltó, hogy – rövid időn keresztül – a polgári származású és német felmenőkkel bíró Gratz Gusztáv is betöltötte a külügyminiszteri pozíciót.

A gyakori miniszterváltások eredményeképpen – a tanulmány által tárgyalt időszakban vezértitkári szerepkört betöltő – Kánya Kálmán képzett és gyakorlott diplomataként dilettánsnak tekintette miniszterei jó részét és csaknem mindegyiküket ugyanolyan fölénytel kezelte, mint mindazokat, akik nem a diplomata-karrierből érkeztek a külügyi szakmába. Kánya esetében egy kivételt említ meg az idézett mű: Bethlen Istvánt.

<https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/2vhSzakkonyv-magyarok-a-ii-vilaghaboruban-2/magyarorszag-es-a-magyar-kiralyi-honvedseg-a-xx-szazadi-vilaghaboruban-1914-1945-BB49/a-magyar-kiralysag-az-1920-as-es-az-1930-as-ekben-DA/>, 2020. április 18., valamint TÓTH Imre: i. m. 92.

²⁵ FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter: i. m. 95.

²⁶ *Magyarországi rendeletek tára*. Magyar Kir. Belügyminisztérium, Budapest, 1920, 527–534. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1920/?pg=0&layout=s, letöltve: 2020. április 24.

²⁷ A diplomáciai feladatok a követségek által ellátott – túlnyomóan politikai – tevékenységet jelentik.

²⁸ A konzuli teendők keretében a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok érdekeinek védelmét látták el.

Az 1920-as években a külügyminisztérium munkáját a miniszter és állandó helyettese a „főtitkár” más kifejezéssel „vezértitkár” irányította.

A külügyminisztérium szervezetének vázolója előtt érdemes rámutatni, hogy a – rendelkezésre álló – források²⁹ áttekintése során nem található olyan szabályzat vagy a néptörvény alapján – ld. a 2. fejezetben leírtakat – kiadott kormányrendelet, ami a minisztérium szervezetét és működését szabályozta volna, persze ez még nem zárja ki azt, hogy egy zártan kezelt belső ügyiratban az ilyen tárgyú szabályozás megtörtént.

Nagyobb szervezeti átalakulásra Horthy Miklós budapesti bevonulásakor került sor a külügyminisztérium szervezetén belül. Ekkor honosították meg a minden részleget egyenlősítő osztálystruktúrát, amelynek egyik legbiztosabb szerkezeti eleme a miniszter kabinetje volt. A kabinethez tartoztak a külügyminisztert érintő előterjesztések, törvényjavaslatok előkészítése, külképviseltek tájékoztatása³⁰.

A klasszikus bilaterális külkapcsolati kérdésekkel a területi referatúrákból felépülő politikai osztály foglalkozott. Állandó szervezeti egységnek számított a sajtóosztály is.

A jogi természetű ügyek intézésére több osztályt is létrehoztak:

- a) a közjogi osztályt,
- b) a magánjogi osztályt,
- c) a büntetőjogi osztályt, valamint
- d) a jogsegélyosztályt.

A gazdaságpolitika, a közigazdaság és közlekedésügy akkor szintén még egy-egy külön osztállyal képviseltette magát.

Az 1920-as években a minisztérium belső életében továbbra is kulcsszerep jutott az elnöki osztálynak, amely az alkalmazottak személyügyeit intézte. Továbbá ezen szervezeti egység intézte a ki- és visszahelyezéseket, a beosztásokat, a futárutakat, a rendelkezési alap kezelését, valamint a költségvetés előkészítését. Tehát ennek a szervezeti egységnek általános hatásköre volt, következésképp ide került minden olyan ügy, amely nem tartozott más osztály kompetenciájába.

A tárgyalat időszak végére a szűken vett külpolitikai ügyeken kívül a minisztérium tizenegy további osztályra tagolódott. A szervezeti egységek kialakításakor a funkcionális elvekre támaszkodtak.

²⁹ Kulcsszavas (pl. „külügyminisztérium szervezet” etc.) kereséssel a következők áttekintése történt meg:

1. a két világháború között kiadott Rendeletek Tárának forrása: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/ogyk_rendeletek_tara/, 2020. április 25.
2. a két világháború között kiadott Külügyi Közlönyök forrása: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/magyar_kulugyminiszterium_kiadvanyai_kulugyikozlony/, 2020. február 8.

A szerző véleménye szerint további opciót jelenthet az, hogy a háborús viszonyok (pl. ostrom során) megsemmisült a szervezetet szabályozó dokumentáció.

³⁰ FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter: i. m. 96.

Külön osztályok foglalkoztak a személyi kérdésekkel, a protokollal, valamint a sajtóügyekkel. Komoly hangsúlyt kapott a minisztériumon belül a gazdasági diplomácia, amellyel külföldön a konzulátusok foglalkoztak, a központban pedig a gazdaságpolitikai osztály. Külön osztályt szerveztek a nemzetközi közjogi és szerződés-kötési ügyek intézésére, amelyek hathatósan foglalkoztak a nemzetközi szerződések előkészítésével. A nemzetközi nyilvántartások, valamint a büntetőjogi és rendészeti együttműködés szintén önálló osztályt kapott, amihez hasonlóan a nemzetközi magánjogi és nemzetközi közigazgatási ügyek is. Külön ügycsoporttá szervezték a külföldön élő magyar állampolgárok ügyeit³¹. A minisztériumi szervezeten belül kialakították a kulturális kapcsolatok osztályát is, amely a nemzetközi tudományos, művészeti és irodalmi kapcsolatok ápolásával foglalkozott³².

1921-től Bethlen kormányának legfőbb célkitűzése az intézményesítés elérése³³, valamint a külföldi kölcsönök könnyebb megszerzése volt. Az osztályok két főcsoportba tagolása is ezt a célt szolgálta. A következő főcsoportokat alakították ki:

- a) ügyosztályok és egyéb szervek, valamint
- b) segédhivatalok.

Természetesen – ahogy arról már a 2. fejezetben is szó esett – a külügyminisztériumon kívül a külügyi igazgatás egyéb szervei is fontos feladatokat láttak el:

- a) a magyar diplomáciai képviselők, valamint
- b) a magyar konzuli hivatalok.

A tárgyalt időszakban – az 1. fejezetben említett – trianoni diktátum hatására az ország területe drasztikusan csökkent, az összezsugorodott ország nem volt képes fenntartani a Monarchiától³⁴ örökölt nagy létszámú államapparátust, ami hamarosan az állami adminisztráció jelentős mértékű és egyben szükségszerű létszámleépítéséhez (akkoriban a „létszámapasztás” kifejezést használták) vezetett. A közszolgálati tisztviselők és egyéb alkalmazottak (nyugdíjasok, özvegyek és szülőtlenségűek) anyagi helyzetének javítása, valamint egyes állami bevételek fokozása tárgyában megszületett 1922. évi VI. törvénycikk 3. §-a³⁵ értelmében megalakultak azok a tárcaközi bizottságok, amelyek többek között a minisztériumokban és hát-

³¹ BÁBA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert: i. m. 42.

³² FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter: i. m. 96.

³³ B. LŐRINCZ Zsuzsa: i. m. 7–8.

³⁴ VIZI László Tamás: *Egy elfeledett magyar diplomata: Drasche-Lázár Alfréd* 7–8. https://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/VEABtanulmanyok/vizi_laszlo.pdf, 2020. február 3.

³⁵ 1922. évi VI. törvénycikk:

[...] „3. § Az 1922. évi I. törvénycikk 24. §-ában említett esetekben, az idézett szakasz második bekezdése szerint eszközlendő szabályszerű elbánás alá vonás alatt a nyugalomba helyezést vagy végkielégítést kell érteni. [...]”

Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytar Millenniumi Emlékiadás 1922. évi törvénycikkek. (Szerk.: Márkus Dezső – Térfy Gyula), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1923, 15.

térintézményeikben felmérték a nyugdíjazható köztisztviselők körét. Mindez, ha nem is a többi minisztériumban tapasztalható nagyságrendben, de megkezdődött a külügyminisztériumban is, azonban e folyamatnak a bemutatása meghaladja jelen tanulmány kereteit.

4. A szomszédos államok – kisantant

„Rossz szomszédság, török átok...”, tartja a régi közmondás, ami árnyaltan bár, de igaz volt az 1920-as években közvetlen szomszédainkra is. Ennek fényében szükséges vázolni Magyarországon akkori viszonyrendszerét a szomszédos államokkal és szűkebb értelemben véve a kisantanttal.

A Monarchia megszűnését megelőzően és azt követően Magyarország mellett több független állam is létrejött, amelyek – a trianoni területgyarapodásuknak következményeként – Magyarországgal szemben ellenséges álláspontra helyezkedtek. Figyelemmel erre – a rendelkezésre álló források alapján – érdemes megvizsgálni az utódállamok és Magyarország közötti „kapcsolatok” alakulását, valamint fejlődését.

Indokolja továbbá az utódállamok vizsgálatát az is, hogy a Monarchia megszűnésével (megszüntetésével) nemcsak Magyarország veszítette el erőforrásainak jelentős részét, hanem az utódállamok egy része is kiszakadt egy évszázadok óta működő szerves gazdasági egységből.

4.1. Ellenséges környezet – a kisantant

Ahogy arra Kecskés D. Gusztáv is rámutatott³⁶, Franciaország Kelet-Közép-Európa politikájának fő célja az 1920-as években – hasonlóan az 1870-es francia–porosz háború utáni időszakhoz – az volt, hogy a Németországgal szembeni ellensúlyt biztosítsa: jól működő, erős, egységes szövetségi rendszert kívánt kiépíteni a németek hátában. Ennek megalapozását jelentette az a tény, hogy 1924 és 1927 között³⁷ Franciaország Csehszlovákiával, Szerb-Horvát-Szlovén Királysággal (a továbbiakban: Jugoszlávia), és Romániával is külön barátsági és szövetségi szerződéseket kötött. Párizs a térségben kialakított, a szövetségesei számára kedvező új rend fenntartására és megszilárdítására törekedett. A régió egészének gazdasági és politikai stabilizálása, integrálása, belső kapcsolatainak rendezése szintén érdekében állt.

A barátinak tekintett államok – Lengyelország, Csehszlovákia, Románia és Jugoszlávia – megerősítésére, fejlesztésére és azon keresztül francia befolyás alá vonására különösen nagy hangsúlyt fektetett. A biztonságpolitikai célkitűzés mellett, azzal szoros összhangban, kibontakozott tehát egy erőteljes expanzív hatalmi politika is, amelynek fő terepe éppen Kelet-Közép-Európa volt.

³⁶ KECSKÉS D. Gusztáv: Egy befolyásszerzési kísérlet. *Külügyi Szemle* 2015. tél, 99. http://real.mtak.hu/34200/1/Fro_KKEU_pol_1920_es_evek_Kulugyi_Szemle_2015_u.pdf, 2020. január 27.

³⁷ BALOGH Sándor – GERGELY Jenő – IZSÁK Lajos – JAKAB Sándor – PRITZ Pál – ROMSICS Ignác: *Magyarország a XX. században*. Kossuth, Budapest, 1985, 155.

A kisantant 1920–1921 között jött létre – szerződések megkötése útján – Csehszlovákia, Románia és Jugoszlávia között a frissen szerzett birtokok védelme céljából³⁸, és 1938-ig állt fenn katonai és politikai szövetségként, amelyet egy dinasztikus kapcsolat is erősített³⁹. A katonai és politikai szövetség nevét a *Pesti Hírlap* egyik munkatársától kapta, aki 1920 áprilisában írt cikkében „Apró-Antant” néven utalt rá⁴⁰. E szövetség főleg Magyarország és a magyar revíziós törekvések, valamint a Habsburg-restauráció ellen jött létre, IV. Károly magyar király második visszatérési kísérlete után. A kisantant „motorja” Csehszlovákia állandó külügyminisztere, Edvard Beneš volt.

A kisantant több alkalommal került politikai konfliktusba Magyarországgal, igyekezve minél jobban elszigetelni hazánkat. Ilyen volt a Magyarország népszövetségi felvétele elleni tiltakozóakciójuk 1921-ben, vagy a népszövetségi kölcsön megakadályozására tett kísérletek 1923-ban. További hasonló jelentőséggel bíró ügyeként említhetők: a román optáns-ügy, valamint az 1930-ra kibontakozott csehszlovák–magyar vámháború.

Amikor Magyarország kérte felvételét a Népszövetségbe, ami hazánk számára a külpolitikai izolációból való kitörést jelentette volna, a kisantant országok mindent megtettek annak érdekében, hogy késleltessék a „háborús bűnös” ország belépését. Ettől függetlenül 1922. szeptember 28-án a lengyel delegátus indítványára egyhangúan szavazták meg Magyarország felvételét a Népszövetség tagjai közé.

Fontos arra is utalni, hogy a szövetségi rendszeren belül is akadtak érdemi elmentések, mint például Jugoszlávia és Románia között a bánági területtel összefüggő feszültség. Továbbá érdekes az a tény is, hogy a kisantant tagállamai közül a jugoszláv állam érdeklődése⁴¹ Magyarország iránt meglehetősen szerény volt. Jugoszlávia elsősorban balkáni államnak tartotta magát, politikai céljai is a Balkán felé irányultak: a Balkán vezető hatalma kívánt lenni. Közép-Európa iránt, így Magyarország iránt is csak mérsékelt érdeklődést tanúsított. Hiába igyekezett az utódállamok összefogásának fő szorgalmazója, Csehszlovákia külügyminisztere, Edvard Benes meggyőzni Belgrádot a közép-európai térség fontosságáról, nem sikerült nagyobb szerepvállalásra bírnia ebben a kérdésben. Jugoszlávia érdekeltisége a térség és Magyarország iránt minimálisra csökkent a kisantant szervezete létrejöttének köszönhetően, mely elegendő és hatékony védelmet ígért neki Ma-

³⁸ Ld. bővebben: FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter: i. m. 141-148.

³⁹ I. Sándor, 1921–1929 között a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság, 1929-től az állam nevének megváltoztatásával Jugoszlávia királya. 1922-ben vette feleségül I. Ferdinánd román király lányát, Mária hercegnőt. A király tevékenyen részt vett 1921-ben a kisantant létrehozásában. https://m.mult-kor.hu/20071004_i_sandor, 2020. február 15.

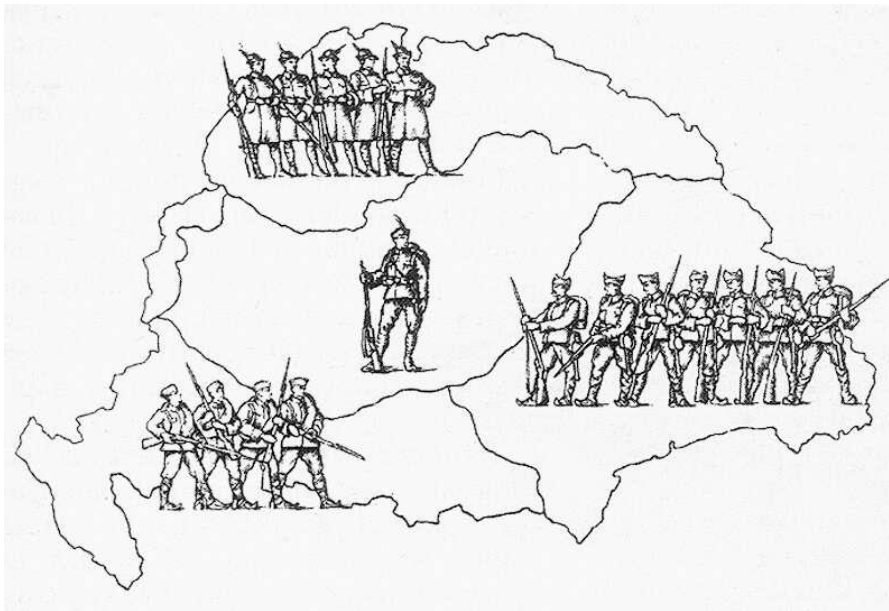
⁴⁰ https://multunk-portal.hu/html/jobb_menu/magyar_masodikvil_linkfile/kisantant.html, 2020. február 7.

⁴¹ HORNYÁK Árpád: *A Horthy-korszak Magyarországa jugoszláv szemmel, Délszláv levéltári források Magyarországról 1919–1941*. Kronosz Kiadó, MTA BTK TTI, Pécs–Budapest, 2016, 25–26. <https://www.szaktars.hu/kronosz/view/a-horthy-korszak-magyarorszag-jugoszlav-szemmel-delszlav-leveltari-forrasok-1919-1941/?query=1920&pg=29&layout=s>, 2020. április 26.

gyarország revíziós törekvéseivel szemben. Biztonságérzete tovább nőtt azt követően, hogy sikerült megnyugtató módon rendezni a Habsburg-restauráció kérdését, ami esetleg veszélyeket rejthetett magában Jugoszlávia területi integritására és hatalmi törekvéseire nézve Magyarország felől. Viszont Bánffy külügyminiszter ki is fejtette írásban, hogy legideálisabb eset az lenne, ha a jugoszláv állam két részre bomlana (ez bő hét évtized múlva a jugoszláv polgárháború keretein belül 1990-es évek első felében megvalósult), nem mellesleg – ez a két állam viszonyát is befolyásolta – ezt a kisantant tagállamot tekintették magyar oldalon a leggyengébb láncszemnek a kisantanton belül.

Bethlen szomszédainkkal kapcsolatos külpolitikai szemléletmódja eléggé el-lentmondásosnak nevezhető, mivel álláspontja szerint a szomszédokkal szükséges „élhető viszonyt” teremteni, „jobb, megértő atmoszférát” kialakítani⁴², amivel éles ellentétben áll az, hogy utazásai során Csehszlovákiát (és Romániát) tudatosan elkerülte⁴³, itt csak utalni szeretnék arra – a 3. fejezet elején jelzett – tényre, hogy erdélyi származású volt.

A kisantant szövetségi kötelékébe tartozó államok és Magyarország katonai erőviszonyait szemlélteti az alábbi kép:



A kisantant és Magyarország katonai erejének aránya⁴⁴

⁴² FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter: i. m. 141.

⁴³ GULYÁS László: *Csehszlovák-magyar kapcsolatok az 1920-as években*, 100. http://acta.bibl.u-szeged.hu/34395/1/historica_136_099-106.pdf, letöltve: 2020. február 4.

⁴⁴ *Pannon enciklopédia. A magyarság története.* (Szerk.: Kuczka Péter), Dunakanyar 2000, Budapest, 1994, 311. <https://mek.oszk.hu/01900/01906/html/index197.html>, 2020. február 8.

Hazánk és a kisantant közötti konfliktusok közül egy újabb példát jelentett IV. Károly király második visszatérési kísérlete. Ennek kapcsán került sor újabb közös fellépésre a kisantant részéről 1922 októberében. Annak ellenére, hogy Horthy Miklós kormányzó katonai erővel hiúsította meg a visszatérést, a kisantant követek tudatták vele, hogy bármilyen Habsburg-restaurációt casus belliként kezelnek. Csehszlovákia és Jugoszlávia részleges mozgósítással igyekezett nyomatékot adni ennek, ettől eltérően Románia nem tette meg ezt a lépést. Beneš – a már említett „motor” – igyekezett a legerőteljesebb fellépés felé sarkallni a kisantantot (háborús fenyegetések és ultimátumok útján) és sikerrel járt. Ennek lett közvetlen következménye az 1921. évi XLVII. törvénycikk megszületése, amellyel a Habsburg ház végleges trónfosztása bekövetkezett – vö.: a 2. fejezet végén írottakkal.

Célszerű rámutatni, hogy az előzőekben leírt nyomásgyakorlás miatt (is) vált szükségsszerűvé az *állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről* szóló 1921. évi III. törvénycikk⁴⁵ megszületése, ugyanis ennek 1. §-a (és 7. §-a) adta a jogalapját a magyar állam törvényes rendjét veszélyeztető tényezők elleni fellépésnek. A két világháború közötti korszak titkosszolgálati (a továbbiakban: szolgálatok) a következők voltak:

- a) politikai rendőrség,
- b) csendőrség,
- c) központi nyomozó parancsnokság törzsalosztályának A csoportja,
- d) HM VI-2. osztály.

⁴⁵ 1921. évi III. törvénycikk:

„1. § Aki az állam és társadalom törvényes rendjének erőszakos felforgatására vagy megsemmisítésére, különösen valamely társadalmi osztály kizárólagos uralmának erőszakos létesítésére irányuló mozgalmat vagy szervezkedést kezdeményez vagy vezet, büntetett követ el és öt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.

Aki ily mozgalomban vagy szervezkedésben tevékenyen részt vesz, úgy – szintén aki ily mozgalmat vagy szervezkedést előmozdít, vétséget követ el és három évig terjedhető fegyházzal büntetendő.

A kezdeményezők és vezetők büntetése tíz évtől tizenöt évig terjedhető fegyház, a többi résztvevőké és előmozdítóké pedig öt évig terjedhető börtön, ha a mozgalom vagy szervezkedés céljára nagyobb mennyiségű fegyvert, lőszert, robbanó- vagy az emberi élet kioltására alkalmas más szert vagy anyagot szereztek be, amennyiben erről tudtak, vagy azt kellő gondosság mellett előre láthatták volna. [...]

7. § Aki olyan valótlan tényt állít vagy terjeszt, amely alkalmas arra, hogy a magyar állam vagy a magyar nemzet megbecsülését csorbítsa vagy hitelét sértse, vétséget követ el és öt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.

A büntetés tíz évig terjedhető fegyház, ha a cselekményt abból a célból követték el, hogy valamely külföldi állam vagy szervezet a magyar állam vagy a magyar nemzet ellen ellenséges cselekményre indíttassék; ha pedig ennek következtében valamely külföldi állam vagy szervezet a magyar nemzet ellen ellenséges cselekményre indított, a büntetés életfogytig tartó fegyház.”

Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytar Millenniumi Emlékiadás 1921. évi törvénycikkek. (Szerk.: Márkus Dezső – Térffy Gyula), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1922, 8.

E szolgálatok legfőbb feladatai közé tartozott a politika terén a szélsőjobb- és szélsőbaloldali erők megfékezése, valamint a kisantant országok hírszerző (!) tevékenységének elhárítása⁴⁶.

A kisantantot az 1929-es gazdasági világválság okán megpróbálták gazdasági szövetséggé átalakítani, azonban e próbálkozás nem járt sikerrel. Hitler hatalomra kerülésével az 1930-as évek derekán a hatalmi és politikai viszonyok oly mértékben változtak meg, amelynek következményeként 1938-ban felbomlott a kisantant.

4.2. Az önálló Ausztria

Az önálló osztrák állam létrejötte mellett is fennmaradt hazánk és Ausztria között a barátságosnak mondható viszony⁴⁷. Ennek köszönhetően a nyugati szomszédokkal élénk kereskedelmi kapcsolatokat tartott fenn hazánk.

Zavaró tényezőként jelentkezett, hogy Ausztria 1921-ben szerződést kötött Csehszlovákiával, amely szerint:

- a) gazdasági együttműködést folytattak,
- b) elutasították a Habsburg-restaurációt, valamint
- c) támogatólag elfogadták a Trianonban született békeszerződést.

Magyar szemszögből kedvező politikai fordulatot jelentett Ausztriában Schober 1929-ben kancellárrá való megválasztása, amelynek eredményeképpen 1930-ban magyar–osztrák barátsági szerződés-kiegészítés kötött. Szintén ebben az évben jött létre az olasz–osztrák szerződés, amelyet megelőzött az 1927-ben megkötött olasz–magyar paktum.

Ezeknek a fejleményeknek köszönhetően 1930-ra létrejöttek egy olasz–osztrák–magyar hármasszövetség alapjai.

Az előző alfejezetben leírtakhoz hasonlóan nyugati szomszédunk esetében is igaz, hogy Hitler hatalomra kerülésével az 1930-as évek derekán a hatalmi és politikai viszonyok oly nagy mértékben változtak meg, hogy e változás közvetlen következménye az 1938-as Anschluss lett.

Összefoglalás

Ahogy Pritz Pál is helyesen jellemzi⁴⁸, a két világháború közötti egész korszakban a magyar külpolitikai gondolkodás alapja a revízió, a Szent István-i Magyarország

⁴⁶ RÉVÉSZ Béla: *Források a titkosszolgálatok politológiai tanulmányozásához*. JATE Press, Szeged, 2010, 48. https://books.google.hu/books?id=B6HBIDEZj0YC&pg=PA48&lpg=PA48&dq=kisantant+elh%C3%A1r%C3%ADt%C3%A1sa&source=bl&ots=pP3xBLk7yA&sig=ACfU3U3yFkw5zG2ixCb1EJOvaXe4enpyMQ&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKEwjJ--XK_cHnAhXMmIsKHYeQCzkQ6AEwBHoECAoQAQ#v=onepage&q=kisantant%20elh%C3%A1r%C3%ADt%C3%A1sa&f=false, 2020. február 7.

⁴⁷ Ld. bővebben: FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter: i. m. 148–150.

⁴⁸ PRITZ Pál: *Magyar külpolitikai gondolkodás a 20. században*. Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 2006. <http://mek.oszk.hu/05200/05284/05284.htm#2>, 2020. február 4.

visszaállításának, továbbá a közép-európai vezető szerephez való ragaszkodás igénye. Annak ellenére, hogy ez a három igény ugyan illúzióból – ld. a 3.1. alfejezetet – épült, itthon széles társadalmi bázisa volt, és a hatalom teljes intézményrendszerre, kultuszteremtő akarata erősítette. Továbbá „generálta” ezt az igényt – például – a *Magyar Szemle*, a rendszer 1927-ben indult, legszínvonalasabb folyóirata is, amely egy sor írásában érvelt az integrális revízió mellett.

A tárgyalt korszakot továbbá jól jellemzi Kozma Miklós – a korszak egyik fontos politikai szereplője, az MTI elnök-vezérigazgatója, 1935–1936-ban belügyminiszter – 1938. szeptember végén – tehát egy évvel a következő világháborút megelőzően (!) – ezeket a szavakat jegyezte fel naplójában⁴⁹: „A trianoni Magyarország ketrecébe bezárva él 9 millió magyar. Három oldalról a kisantant veszi körül, negyedik az Anschluss óta Németország. Ha a jövőben, amiben ma már senki nem kételkedik, békésen vagy vérrel visszakapjuk a magyar területeket, az magában véve csak annyit jelent, hogy egy valamivel nagyobb ketrecben, valamivel több magyar fog élni. A ruténföld ellenben azt jelenti, hogy a kisantant gyűrűjét Románia és Csehország között megszakítottuk s megvan a közös határunk Lengyelországgal. Nem is kérdés, hogy akkor is folytatnunk kell Németországgal addig folytatott baráti politikánkat, de az sem kérdés, hogy egészen más körülmények között, mint értékes ország folytathatjuk. A Róma–Berlin tengely politikájának nem ellentéte, de nekünk megkönnyebbülés a Varsó–Budapest–Belgrád–Róma-i vonal.” Ez az idézet jelen szakcikk szerzője számára az akkori elit kései és megkésett kiütkeresését testesíti meg.

Az előző idézethez jól kapcsolódik az a megállapítás, hogy a külügyminisztérium⁵⁰ az ország függetlenségét ugyan sikerrel védelmezte (ld. pl. 4.1. alfejezetben Magyarország Népszövetségbe való felvételének ügye), de ez az erősen megcsönkített országban – amelynek az elfogadott békeszerződésben vállalnia kellett, hogy nem mond le függetlenségéről – nem tűnt túl nagy eredménynek. Viszont, ha figyelembe vesszük, hogy a komoly erőfölényben lévő kisantant (ld. a 4.1. alfejezetben foglaltakat) milyen nyomást fejtett ki a magyar függetlenség korlátozása érdekében, akkor nem lehet kétséges, hogy a magyar diplomácia elhárító akcióinak önmagukban is komoly jelentőségük volt.

Figyelemmel a tanulmányban leírtakra megállapítható, hogy nagyon hangsúlyos hatást gyakorolt Trianon traumája, a kisantant létrejötte a Bethlen-korszak magyar közjogi – azon belül pedig a külügyminisztériumot, külügyi szolgálatot érintő – szabályozására. E korszak politikája és annak leképeződése, a tulajdonképpeni kodifikáció – geopolitikai helyzetünk és a történelmi determinációk okán – sajnos nem volt mentes az erős sodrástól és a különféle kényszerpályáktól. Viszont jelezni kell a fentiek mentén azt is, hogy a bethleni konszolidáció mind a külügyek – a

⁴⁹ ÁDÁM Magda: *Magyarország és a kisantant a harmincas években*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968, 327.

⁵⁰ PRITZ Pál: A magyar külügyi szolgálat története a harmincas évek első felében. *Történelmi szemle* 1989, 152. https://tti.btk.mta.hu/images/kiadvanyok/folyoiratok/tsz/tsz_1989_3-4/pritz.pdf, 2020. január 26.

külügyminisztérium szervezeti kereteinek megszilárdítása (ld. 4.1. alfejezet) – szempontjából, mind hazánk szempontjából nemcsak értékmentő, hanem értéktelmentő is volt egyszermind.

A Bethlen-korszak során az akkori elit a magyar államiság új alapokra helyezéssel – e vonatkozásban a két legfontosabb jogszabály az 1920. évi I. törvénycikk és az 1921. évi XLVII. törvénycikk (ld. 2. fejezet) – elvitathatatlan érdemeket szerzett, talán nem túlzás azt állítani, hogy IV. Béla királyunk és az általa megvalósított második honalapítás nyomdokaiba léptek, amikor az évszázadokon át tartó Habsburg-függőséget követően az önálló-független magyar államiságot „hamvaiból újraélesztették”. Az így létrejött önálló államiság beleértve az önálló külügyi igazgatást is – figyelembe véve különösen a 3. és 4. fejezetben taglaltakat – egy „csodával” ér(t) fel.

Sajnálatos módon – az elvetélt tervek mentén – olyan kérdés nem tehető fel történelmi szemmel, hogy hogyan alakult volna hazánk sorsa, ha az 1900-as évek elején a Monarchiát föderalizálták volna⁵¹...

Visszatekintve az elmúlt vezivataros 20. századra és a magyar külpolitika hangsúlyos erőfeszítéseire, meg kell állapítani, hogy a status quo érdemi módosítása iránti igény bármilyen nemű felmerülése nagyon veszélyes vizekre terelheti az államo(ka)t. Továbbá megjegyzendő, hogy létezhet korábban ellenségesnek számító országok között sikeres, sőt békés együttműködés, amelyre aktuális és kiváló példát jelent a V4 tevékenysége és szerepe Európán belül.

Felhasznált irodalom:

Szakirodalom

- [1] ÁDÁM Magda: *Magyarország és a kisantant a harmincas években*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968.
- [2] *Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés nyomtatványai. Nemzetgyűlés. — Irományok I.* Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1920. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI-1920_01/?pg=0&layout=s, 2020. április 16.
- [3] *Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés nyomtatványai. Napló I.* Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, Budapest, 1920. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1920_01/?pg=2&layout=s, 2020. április 25.
- [4] BÁBA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert: *A magyar külügyi igazgatás alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016. <https://>

⁵¹ Ld. bővebben: ROMSICS Ignác: A Habsburg Birodalom föderalizálási tervei. *Európai utas, Az európai együttműködés folyóirata* 45 (2001). <https://web.archive.org/web/20150924030134/http://www.hhrf.org/europaiutas/20014/4.htm>, 2020. február 9.

- fejlesztési programok.uni-nke.hu/document/fejlesztési programok-uni-nke-hu/A_magyar_kulugyi_igazgatas_alapjai_web.pdf, 2020. január 10.
- [5] BALOGH Sándor – GERGELY Jenő – IZSÁK Lajos – JAKAB Sándor – PRITZ Pál – ROMSICS Ignác: *Magyarország a XX. században*. Kossuth, Budapest, 1985.
- [6] *Bethlen István titkos iratai*. (Szerk.: Szinai Miklós – Szücs László), Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972.
- [7] B. LŐRINCZ Zsuzsa: *A Magyar Külügyminisztérium Levéltára I. rész: Külügyminisztérium 1918–1945 (1912–1948)*. Repertórium, Levéltári leltárak sorozaton kívüli szám, Budapest, 1959. https://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib_LevLelt_KM_1/?pg=0&layout=s, 2020. április 17.
- [8] *Diplomáciai lexikon a nemzetközi kapcsolatok kézikönyve*. (Szerkesztőbizottság elnöke: Martonyi János), Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2018. http://real.mtak.hu/80560/1/diplomaciai_lexikon.pdf, 2020. január 26.
- [9] FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter: *Magyarország külpolitikája a XX. században*. Aula, Budapest, 1998.
- [10] GULYÁS László: *Csehszlovák-magyar kapcsolatok az 1920-as években*. 100, http://acta.bibl.u-szeged.hu/34395/1/historica_136_099-106.pdf [letöltve: 2020. február 4.]
- [11] *Horthy Miklós titkos iratai*. (Szerk.: Szinai Miklós – Szücs László), Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972.
- [12] *Országgyűlési Almanach 1939–44. évi Országgyűlésről*. (Szerk.: Haeffler István), M. T. I. rt. nyomdája, Budapest, 1940.
- [13] HORNYÁK Árpád: *A Horthy-korszak Magyarországa jugoszláv szemmel, Délszláv levéltári források Magyarországról 1919–1941*. Kronosz Kiadó, MTA BTK TTI, Pécs–Budapest, 2016. <https://www.szaktars.hu/kronosz/view/a-horthy-korszak-magyarorszaga-jugoszlav-szemmel-delszlav-leveltari-forrasok-1919-1941/?query=1920&pg=29&layout=s>, 2020. április 26.
- [14] https://m.mult-kor.hu/20071004_i_sandor, 2020. február 15.
- [15] https://multunk-portal.hu/html/jobb_menu/magyar_masodikvil_linkfile/kisantan.html, 2020. február 7.
- [16] JESZENSZKY Géza: *Az elveszett presztízs Magyarország megítélésének megváltozása Nagy-Britanniában (1894–1918)*. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- [17] KECSKÉS D. Gusztáv: Egy befolyásszerzési kísérlet. *Külügyi Szemle* 2015. tél, 99. http://real.mtak.hu/34200/1/Fro_KKEU_pol_1920_es_evek_Kulugyi_Szemle_2015_u.pdf, 2020. január 27.

- [18] <http://mek.oszk.hu/04800/04882/html/szabadku0183.html>, 2020. február 14.
- [19] OBORNI Teréz: Erdély dilemmája. *RUBICON Történelmi Magazin* 2019/11., 89.
- [20] ORMOS Mária: Jelző és történelem. Kérdések a Horthy-korszakról. *Történelmi Szemle* 1997/2., 179. https://epa.oszk.hu/00600/00617/00001/tsz97_2_ormos_maria.htm, 2020. április 25.
- [21] *Pannon enciklopédia. A magyarság története.* (Szerk.: Kuczka Péter), Duna-kanyar 2000, Budapest, 1994. <https://mek.oszk.hu/01900/01906/html/index197.html>, 2020. február 8.
- [22] PRITZ Pál: A magyar külügyi szolgálat története a harmincas évek első felében. *Történelmi Szemle* 1989, 152. https://tti.btk.mta.hu/images/kiadvanyok/folyoiratok/tsz/tsz1989_3-4/pritz.pdf, 2020. január 26.
- [23] PRITZ Pál: A bécsi követség története a két háború között. *Külügyi Szemle* 2013, 59. https://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2013_02_A_beecsi_kevetseeg_terteenet_.pdf, 2020. január 26.
- [24] PRITZ Pál: *Magyar külpolitikai gondolkodás a 20. században.* Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 2006. <http://mek.oszk.hu/05200/05284/05284.htm#2>, 2020. február 4.
- [25] RÉVÉSZ Béla: *Források a titkosszolgálatok politológiai tanulmányozásához.* JATE Press, Szeged, 2010, 48. https://books.google.hu/books?id=B6HBIDEZj0YC&pg=PA48&lpg=PA48&dq=kisantant+elh%C3%A1r%C3%ADt%C3%A1sa&source=bl&ots=pP3xBLk7yA&sig=ACfU3U3yFkw5zG2ixCb1EJOvaXe4enpyMQ&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKEwjJ--XK_cHnAhXMmIsKHYeQCzkQ6AEwBHoECAoQAQ#v=onepage&q=kisantant%20elh%C3%A1r%C3%ADt%C3%A1sa&f=false, 2020. február 7.
- [26] ROMSICS Ignác: A Habsburg Birodalom föderalizálási tervei. *Európai utas, Az európai együttműködés folyóirata* 45 (2001). <https://web.archive.org/web/20150924030134/http://www.hhrf.org/europaiutas/20014/4.htm>, 2020. február 9.
- [27] *Shvoy Kálmán titkos naplója és emlékiratai.* (Szerk.: Perneki Mihály), Kosuth Könyvkiadó, Budapest, 1983.
- [28] TÓTH Imre: *Kánya Kálmán külpolitikai szemlélete 1920–1933.* 92–94. http://acta.bibl.u-szeged.hu/34949/1/kek_028_092-100.pdf, 2020. április 23.
- [29] VIZI László Tamás: *Egy elfeledett magyar diplomata: Drasche-Lázár Alfréd* 7–8. https://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/VEABtanulmanyok/vizi_laszlo.pdf, 2020. február 3.

Jogszabályok és egyéb forráshelyek

- [30] *Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi Emlékiadás 1657–1740. évi törvénycikkek.* (Szerk.: Márkus Dezső), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1900.
- [31] *Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi Emlékiadás 1836–1868. évi törvénycikkek.* (Szerk.: Márkus Dezső), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1896.
- [32] *Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi Emlékiadás 1918. évi törvénycikkek.* (Szerk.: Márkus Dezső – Térfy Gyula), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1919.
- [33] *Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi Emlékiadás 1921. évi törvénycikkek.* (Szerk.: Márkus Dezső – Térfy Gyula), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1922.
- [34] *Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi Emlékiadás 1922. évi törvénycikkek.* (Szerk.: Márkus Dezső – Térfy Gyula), Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1923.
- [35] *Magyarországi rendeletek tára.* Magyar Kir. Belügyminisztérium, Budapest, 1920, https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1920/?pg=0&layout=s, 2020. április 24.
- [36] https://library.hungaricana.hu/hu/collection/magyar_kulugyminiszterium_kiadvanyai_kulugyi_kozlony/, 2020. február 8.
- [37] <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/2vhSzakkonyv-magyarok-a-ii-vilagaboruban-2/magyarorszag-es-a-magyar-kiralyi-honvedseg-a-xx-szazadi-vilagaboruban-1914-1945-BB49/a-magyar-kiralysag-az-1920-as-es-az-1930-as-evekben-DA/>, 2020. április 18.