

Szabó Mátyás

Az Európai Duna-bizottság jogállása és al-dunai tevékenysége (1856–1918)

Bevezetés

A balkáni nemzetállamok születése az európai kongresszusok nyomán a 19. század végéig lezajlott, azonban az Oszmán Birodalommal szemben kivívott államiság és szuverenitás közel sem oldotta meg Délkelet-Európa összetett konfliktusait. A közös jellemvonások ellenére – úgymint a középkori keresztény királyságokig nyúló történelmi gyökök, a közös (oszmán) birodalmi múlt, a gazdasági és társadalmi elmaradottság, a külföldi, nemzetközi minták átvétele és az európai hatalmak befolyása – a balkáni viszonylatokat továbbra is a fragmentáltság és heterogenitás jellemezte, ami a nagyhatalmaknak a Balkánon rendre felszínre törő és ütköző törekvései folytán összetett konfliktusrendszereket alakított ki. Az állandó konfliktusok az európai nagyhatalmak közös fellépését igényelték. A Balkán állandó válságainak és hatalmi problémáinak kezelése jelentős nemzetközi tapasztalatot halmozott fel, ezen tapasztalatanyagot okkal nevezhetjük korokon átívelő történelmi jelenségnek.¹

Az 1815. évi bécsi kongresszus által létrehozott hatalmi egyensúly rendszerének („európai koncert”²) válságkezelő mechanizmusai és elvei napjaink kormányközi együttműködései számára is mintaként, hivatkozott történeti példaként szolgálnak. A francia forradalom előtti Európa restaurációját célzó európai szövetség tagjai a monarchikus legitimizmus és a területi szuverenitás megerősítése mellett határrendezéseket eszközöltek, rögzítették a diplomáciai képviselők rangját, illetve a nemzetközi folyók szabad hajózására vonatkozó elveket. A bécsi kongresszus határozmányait az európai hatalmak az európai

¹ Halász Iván: *Az állam összeomlása és újjáépítése*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014. 42.

² Az angolszász szakirodalomban European Concert of Powers, míg a német irodalomban Europäische Mächtekonzerktént tárgyalt együttműködési módozat. Henry Kissinger: *Dipomacy*. New York, Simon & Schuster, 1994. 78–102.

közjog részévé nyilvánították, és közös garanciát vállaltak azok megtartására. A pentarchia visszaállítása³ mellett a hatalmak egyúttal kötelezték magukat, hogy az európai erőegyensúlyt érintő ügyeket rendszeres kongresszusokon és konferenciákon tárgyalják meg és rendezik. Bár az előbb említett fórumok nem váltak a mai multilaterális keretegyezmények konferenciáihoz hasonlíthatóan rendszeressé, az európai koncert 1815 és 1918 között legalább 42 nyilvános kongresszust és konferenciát tartott, amelyeknek több száz üléséről született jegyzőkönyv. Ezek mellett számos informális nagykövetségi konferencia, a felügyeleti bizottságok, a hajózási és határszervező bizottságok, illetve a különböző vizsgálómissziók is mind az európai koncert eszköztárához tartoztak.⁴

Mivel a nagyhatalmak közreműködését megkívánó ügyek a kormányzatok állandó érintkezését igényelték, ezek többnyire a diplomáciai ágazatban, a nagykövetségi szférában zajlottak. Az európai koncertként működő szövetséghez a krími háborút lezáró 1856. évi párizsi szerződéssel csatlakozó Oszmán Birodalom gyengülő integritása és államjogi konfliktusai alapvetően határozták meg a korszakot. Ennek megfelelően a konstantinápolyi diplomáciai testület tulajdonképpen a diplomáciatörténetben „keleti kérdésként” ismert ügyek titkárságaként működött.

Azonban az európai koncert eszközeiként létrejöttek a diplomáciai ügyvitelnél és a nagykövetségi konferenciáknál szorosabb kooperációk és intézmények is. A nemzetközi irodák, tanácsok és bizottságok általában valamilyen szakmai, szakigazgatási természetű kérdés intézésére alakultak. A keleti kérdéssel elválaszthatatlan kapcsolatban álló Duna-kérdés rendezése kapcsán is nemzetközi bizottságok felállításával látták biztosítottnak az európai hatalmak a bécsi kongresszus elveinek végrehajtását. Az 1856. évi párizsi szerződés a nemzetközi Duna-hajózás szabadságának kivitelére két nemzetközi intézmény szervezését mondta ki. A Duna-torkolat felügyeletére az európai hatalmak – vagyis Nagy-Britannia, Franciaország, Poroszország, az Osztrák Császárság, az Orosz, illetve az Oszmán Birodalom és Szardínia – delegáltjaiból Európai Duna-bizottság (Commission Européenne du Danube – EDB) néven megalakult egy ideiglenes

³ Mezey Barna: Ausztria és az örökös tartományok. In Mezey Barna – Szente Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, Osiris, 2003. 291.

⁴ Matthias Schulz: The Concert of Europe and International Security Governance. How Did It Accomplish, What Were Its Shortcomings, What Can We Learn? In Harald Müller – Carsten Rauch (szerk.): *Great Power Multilateralism and Prevention of War. Debating the 21st Century Concert of Powers*. Oxon, Routledge, 2011. 41–61.

nemzetközi bizottság, míg a folyami szakasz felügyeletére a parti államok – vagyis Württemberg, Bajorország, az Osztrák Császárság, illetve az oszmán fennhatóság alatt álló fejedelemségek (Szerbia, Moldva, Havasalföld) – delegáltjaiból egy Parti Bizottság (PB vagy másként Parti Államok Bizottsága – *Commission riveraine*). Az eredetileg ideiglenes, technikai munkálatokkal megbízott EDB az európai konferenciákon rendre újabb mandátumokat, bővülő területi illetékességet, nagyobb önállóságot, szélesebb jogköröket nyert. Ezzel szemben a PB, amely a torkolati folyamszabályozás végeztével elvileg az ideiglenes EDB jogköreit is átvette volna, a folyamrendészeti szabályok – osztrák elnöklet alatt történt – kidolgozását követően, az al-dunai fejedelemségek ellenállása és az Oszmán Birodalom államjogi konfliktusai okán végül nem kezdte meg munkáját.

A Duna-kérdés a krími háború időszakának diplomáciájában szorosan összekapcsolódott a román államiség kérdésével, egyúttal pedig a Fekete-tenger és a Duna semlegessé tételével. A Pontus-válság (1870–1871), majd az 1877–1878-as orosz–török háború nyomán az akkori hatalmi viszonyok és a Duna kereskedelmi potenciálja is indokoltta tette egy szuverén ütközőállam (Románia) és egy autonóm nemzetközi folyami bizottság kialakítását Oroszország és az Oszmán Birodalom között. Az 1878. évi berlini kongresszus kiterjesztette az EDB hatásköreit és kiváltságait, kimondta a Duna semlegesítését, a Duna menti erődök lerombolását, egyszersmind kivonva a bizottságot mind az oszmán, mind az új román állam fennhatósága alól, Romániát pedig felvéve az EDB-be. Azonban a Duna-kérdés mentén nemcsak a román államiség került fókuszba.

Mivel a bécsi határozmányok a szabad folyami hajózás elvének kivitelét a parti államokra hagyták, az 1856. évi párizsi szerződés nyomán az egész Dunára kiterjedő nemzetközi szabályok kidolgozására az al-dunai fejedelemségek (Szerbia, Moldva, Havasalföld) is meghívást kaptak. Majd a berlini kongresszus nyomán a Vaskaputól Bráiláig terjedő folyami szakasz nemzetközi felügyeletének, az úgynevezett Vegyes Bizottság (*Commission mixte du Danube*) felállítására szintén meghívást kaptak az érintett parti államok (Szerbia, Bulgária és Románia). Az észak-balkáni fejedelemségek, félszuverén országok a Duna-kérdésben lehetőséget láttak nemzetközi jogalanyiságuk kidomborítására.

Az EDB az államközi kapcsolatok szervezeti kereteket öltő formájává lett. Az 1815-ös bécsi elvek realizálására éppen a válságok, a krími háború és az 1877–1878. évi orosz–török háború szolgáltatott indokot az európai hatalmak számára, míg a platformot a konfliktusokat lezáró európai kongresszusok nyújtották,

amelyek az Orosz Császárság és az Oszmán Birodalom ütközőzónájában egy kimagasló geopolitikai jelentőségű terület felett alakítottak ki fokozatosan egyre szélesebb jogkörökkel és kiváltságokkal felruházott nemzetközi szervezetet.

Az EDB jogállása és szervezete

Az Európai Duna-bizottság létrehozását az 1815. évi bécsi kongresszus záróokmánya vetítette előre, amely a nemzetközi folyók szabad hajózásának elvét kimondva egyúttal az elv végrehajtásáról és a folyami szakaszok nemzetközi felügyeletének módozatairól is rendelkezett. A hajózásra vonatkozó elvek végrehajtására a záróokmány az érintett parti államok számára biztosok kiküldését írta elő (108. c). Azonban mivel a Fényes Porta ekkor még nem volt szerződő fél és az európai hatalmi koncert részese, a Duna esetében a nemzetközi intézmények felállítása csak a krími háborút lezáró 1856. évi párizsi szerződéssel kezdődhetett meg.

Megalakulásakor az EDB egy technikai jellegű, ideiglenes kooperációként indult, amelynek határozott időre szóló megbízatását az európai konferenciák rendre meghosszabbították: az 1856. évi párizsi konferencián 2 évre, majd 1858-ban szintén Párizsban újabb 2 évre, 1861-ben 5 évre, 1865-ben 6 évre nyert mandátumot. A Pontus-válságot rendezni hivatott 1871. évi londoni konferencián eldőlt, hogy az al-dunai fejedelemségek és az Oszmán Birodalom államjogi konfliktusa miatt függőben lévő Parti Államok Bizottsága nem tudja átvenni az EDB kompetenciáit – ahogyan az a bécsi kongresszusból és az 1856. évi párizsi szerződésből következett volna –, így az EDB 12 éves mandátumot nyert, míg a Duna folyami szakaszán az egységes felügyeleti rendszer egészen az 1919. évi versailles-i szerződés által létrehozott Nemzetközi Duna-bizottság (Commission internationale du Danube) felállításáig nem valósult meg.⁵

Az 1871. évi londoni szerződéssel tehát tartóssá vált az európai jelenlét a Duna-torkolatban, míg az 1878. évi berlini kongresszus már az oszmán szuverenitás alól is mentesítette a bizottságot. Ezzel párhuzamosan az EDB-nek 1883-ig kellett törlesztenie a Fényes Porta által biztosított működési kölcsönöket, majd működését újabb kölcsönökből, befektetésekből és az elsőfokú hatóságai

⁵ Gordon E. Sherman: The International Organization of the Danube Under Peace Treaties. *The American Journal of International Law*, 17. (1923), 3. 448–455.

által beszedettette illetekekből fedezte. Az 1883. évi londoni konferencián az EDB 21 éves mandátumot nyert azzal a kikötéssel, hogy amennyiben a rendes közgyűlésen egyik hatalom sem kezdeményezi a bizottság felosztatását, működése háromévente hallgatólagosan meghosszabbodik.

Az EDB tagjai

Az EDB 1856. november 4-én porosz elnöklet alatt tartotta alakuló ülését, egyúttal pedig a közgyűlés értesítette a helyi hatóságokat és konzuli hivatalokat a bizottság felállításáról.⁶ A hét biztost a párizsi kongresszus szerződő felei küldték ki, így a plenáris közgyűlést az angol, a francia, a porosz, az osztrák, a szárd, az orosz és az oszmán kormányzat egy-egy delegáltja alkotta. A Szárd Királyság helyét 1861-ben Olaszország vette át, míg az Osztrák Császárság az 1867. évi közjogi átalakulás nyomán 1868-tól Osztrák–Magyar Monarchiaként (l’Autriche-Hongrie) képviseltette magát a bizottságban, a porosz képviselőt pedig 1871-től a Német Császárság váltotta. A bizottság összetételének következő módosulását Románia felvétele jelentette a berlini kongresszus nyomán (1878). Ezt követően 1906-ban Szerbia folyamodott tagságért,⁷ míg az Ausztria–Magyarország és Bulgária közötti kereskedelempolitikai tárgyalásokon a bolgár kormány részéről merült fel a csatlakozás szándéka 1909-ben.⁸ A két parti állam mellett Görögország is jelezte az EDB-tagság iránti igényét, azonban a világháborút követő Párizs környéki békeszerződésekig már újabb bővítés nem történt, és a berlini kongresszus rendelkezése szerinti nyolc hatalom rendezte a bizottság mindennapi ügyeit az európai közjog oltalma és az európai hatalmak garanciája alatt.⁹

⁶ Protocoles de la Commission Européenne du Danube. Protocole No. 1. (Galac, 1856. november 4.), §. 1. In *Protocoles des séances de la commission européenne établie en vertu de l'article 16 du traité de Paris du 30 mars 1856 pour améliorer la navigabilité des embouchures du Danube*. (h. n.), (k. n.), (é. n.). A Duna-bizottság könyvtárában kutatható kötet.

⁷ Joseph Chamberlain: *The Danube in Five Parts*. Washington, Government Printing Office, 1918. 63.

⁸ HHStA AR F37 K.70. 1.

⁹ Constantin Ardeleanu: *The European Commission of the Danube, 1856–1948. An Experiment in International Administration*. Leiden–Boston, Brill, 2020. 265–266.

Az EDB illetékességi területe

Az 1856. évi párizsi szerződés a bizottságot az Iszaksától a Fekete-tengerig tartó szakasz szabályozására jogosította fel, így az EDB döntően technikai tevékenységet végzett. Végrehajtó funkciói csupán a kalauzszolgálatra és a díjszedésre terjedtek ki. Az ideiglenes szabályok alapján a bizottság 1860. szeptember 1-jén kezdte meg a hajózási illetékek behajtását. Míg a PB továbbra sem kezdhette meg működését, az EDB illetékességi területét a berlini kongresszus a torkolattól felfelé Galacig kiterjesztette, egyúttal kivonva a bizottságot mind az Oszmán Birodalom, mind az új román állam fennhatósága alól. Végül az 1883. évi londoni konferencián született döntés a szervezet illetékességének újabb kiterjesztéséről a torkolattól Bráiláig,¹⁰ ami Romániának a londoni konferenciától való távolmaradása okán hosszas nemzetközi pereskedést vont maga után.¹¹

Az EDB hatáskörei

A nemzetközi szerződések szerteágazó hatáskörökkel ruházták fel az Európai Duna-bizottságot. Az 1856. évi párizsi szerződésben a Duna-delta szabályozására kapott felhatalmazást, ezt követően azonban a bizottság közgyűlése határozatok formájában (mai fogalommal élve lopakodó hatáskörbővítésnek is nevezhetnénk) folyamatosan építette ki ideiglenes szervezeti rendjét, folyamrendőri szabályait, tarifáit, végrehajtó tevékenységét, amelyeket utólag az európai konferenciák határozmányai ismertek el, és helyeztek az európai közjog védelme alá.

A bizottság történetében az 1866. évi galaci szerződés az első nagy jelentőségű mérföldkő, amely az 1861-ben a közgyűlés által kiadott közokmányt (*acte public*) emelte nemzetközi jogi erőre. Ez utóbbi dokumentum az EDB elsőfokú szerveit – a tulsai székhelyű Hajózási Főfelügyelőséget (l'Inspectorat de Navigation) és a Sulinai Révkapitányságot (Capitanat de port de Soulina) felhatalmazta a torkolati szakaszon befutó hajók mérésére, köbözésére, kalauzolására, a világító- és vontatószolgalat biztosítására, illetve ennek fejében illetékek szedésére,

¹⁰ Lers Vilmos: *A Dunára vonatkozó nemzetközi jogállapot*. Budapest, Pallas, 1891. 181–182.

¹¹ Laurence Boisson de Chazournes: The Permanent Court of International Justice, The International Court of Justice and International Water Law: Versatility in Consistency. In Stephen C. McCaffrey – Christina Leb – Riley T. Denoon: *Research Handbook of International Water Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019. 288–289.

így ezen szervek már hatóságként működtek. A hajózási intézmények a dunai vilajet közegei voltak jogilag, a hajózás adminisztrációja az oszmán tengerészeti minisztérium felügyelete alá tartozott,¹² hivatalnokai a szultánra tettek esküt, határozataikat és ítéleteiket is a szultán nevében hozták.¹³ A galaci szerződéssel nemzetközi jogi erőre emelt *acte public* értelmében azonban az oszmán kormánynak az EDB-ügyekben a bizottság hozzájárulását ki kellett eszközölnie.

A berlini kongresszust követően a korábbi oszmán hivatalok hajózási teendői (hajók mérése, ellenőrzése, a tarifa szerinti díjak felszámítása és behajtása elsőfokú közegei révén) a bizottságra szálltak. Ugyancsak a bizottság hatáskörébe kerültek az Orsova–Galac szakaszra vonatkozó szabályzatok és nemzetközi felügyeleti rendszer (vegyes bizottság) koncepciójának kidolgozása, továbbá a vízjogi és a halászati ügyek (47. cikkely). Mivel az 1865. évi közokmányt a berlini szerződés rendelkezéseihez kellett igazítani, az európai hatalmak 1881-ben egy pótegyezményt fogadtak el. Az 1881. évi londoni szerződéssel az egészségügyi szabályok kidolgozása is az EDB és a bukaresti Nemzetközi (Karantén-) Tanács hatáskörébe került (6–7. cikkely), egyúttal pedig a szerződés rögzítette, hogy a bizottság előjogainak érvényesítésére a tisztviselők az EDB zászlaját, jelzéseit jogosultak használni.

Az Európai Duna-bizottság működésére vonatkozóan ki kell emelni annak közszolgálati jellegét, amely egyrészt abban nyilvánult meg, hogy a különböző kereskedelmi lobogók alatt vonuló hajókat az elvámolás és köbözés során – magánérdektől és nemzetiségtől függetlenül – egyenlő elbánásban kellett részesíteni. Másrészt a bizottság a beszedett illetékekből tartotta fenn magát, és ezen illetékekkel a hajóforgalmat csak annyiban terhelhette, amennyiben az a szabad hajózás biztosításához feltétlenül szükséges volt. A bécsi és a párizsi elvek gyakorlatba ültetésének egyik legfontosabb szegmense a tarifarendszer kidolgozása, illetve a hajók köbözési rendszerének meghatározása volt, amelyek számos reformon átestek. Az oszmán, majd európai hatóságok a hajózási illetékeket holland dukátban, majd frankban, 1920-tól pedig lejben szedték és kezelték. A bizottság a hitelintézetektől és az oszmán kormánytól felvett hiteleit, illetve pénzügyi alapjait (tartalékalap, nyugdíjalap) és költségvetését frankban számította.

¹² Ismail Kemal: *The Memoirs of Ismail Kemal Bey*. London, Constable and Company, 1920. 76.

¹³ Palotás Emil: *A nemzetközi Duna-hajózás a Habsburg Monarchia diplomáciájában, 1856–1883*. Budapest, Akadémiai, 1984; Vas Leó: *Az Európai Duna-bizottság 75 éves működése. Vízügyi Közlemények*, 15. (1933). 208.

Az EDB szervezete

A delegáltak szférája

Az EDB fennállása korai szakaszában az európai hatalmak delegáltjaiból álló közgyűléssel és reszortok szerint kialakított albizottságokkal működött, amelyek helyét a későbbi gyakorlatban a közgyűlésnek felelős végrehajtó bizottság (*comité executif*) vette át.¹⁴ A bizottság első két évében a delegáltak három albizottságot alakítottak: egy technikai albizottságot (a brit, a szárd és az orosz delegáltból), egy adminisztratív albizottságot (az osztrák, a porosz és a francia delegáltból), végül egy tarifa-albizottságot a díjszabályzat kidolgozására (az osztrák, a szárd és a brit delegáltból).¹⁵ A majdani osztrák–magyar közös pénzügyminiszter, Franz Becke cs. k. galaci konzul két albizottság munkálatainak is tevékeny részese volt.

Az 1858. évi párizsi nagyköveti konferenciát követően az EDB napi ügyvitelének folytatására a delegáltak egy végrehajtó bizottságot alakítottak, amely az állandó elnök mellett állt a Vezértitkárságot (*Secrétariat général*) vezető adminisztratív delegáltból (*délégué à l'administration*) és a szulinaí székhelyű Hajózási Kincstárt (La Caisse de navigation) vezető pénzügyi delegáltból. Az ottomán elnök mellett a két további tagot az európai kormányok delegáltjai alfabetikus rendben havonkénti váltással rotálva adták.¹⁶

A delegáltak közgyűlése (*session plenaire*) a bizottság legfontosabb döntéshozó fórumaként funkcionált. Működési keretei 1864-től szilárdultak meg, amikor is a hét küldött döntött az évenkénti két rendes közgyűlés gyakorlatának bevezetéséről.¹⁷ Míg az őszi plenáris közgyűléseken általában a költségvetés, a hiteltörlesztés és a pénzügyi alapok ügyei kerültek napirendre, addig a tavaszi ülések jegyzőkönyveiben gyakrabban találkozunk a szervezeti, rendészeti és technikai reformok kérdéseivel. A közgyűlések hozták meg a döntéseket minden fontosabb ügyben, az ülésszakok között pedig a végrehajtó bizottság, a Vezértitkárság és a szolgálati ágak vezetői (ezek felállása és viszonya több

¹⁴ Vas (1933): i. m. 190.

¹⁵ Ardeleanu (2020): i. m. 88.

¹⁶ Ardeleanu (2020): i. m. 89.

¹⁷ Commission Européenne du Danube: *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre, de 1856 à 1931*. Paris, Imprimerie nationale, 1931. 66–67.

változáson átesett) feleltek a napi szintű ügyvitel és a hivatali érintkezések végrehajtásáért.¹⁸

A hivatalok

A delegáltak irányítása alatt a szakirodalom összesen hét hivatalt vagy szolgálatot különböztet meg: 1. Vezértitkárság, 2. Számvevőség és Központi Pénztár, 3. Technikai Szolgálat, 4. Szulinaí Révkapitányság, 5. Egészségügyi Szolgálat, 6. Hajózási Főfelügyelőség és 7. Hajózási Kincstár.¹⁹

A hivatalok és szolgálati ágak közül a legjelentősebb az 1857 óta Galacban székelő Vezértitkárság volt, amelynek feladata az ülésszakok jegyzőkönyveinek és a bizottság kéthavi jelentéseinek szerkesztése, továbbá a levelezés, iratkezelés intézése, a rendészeti ítéletek és a könyvtár nyilvántartása volt.²⁰ A Számvevőség és Központi Pénztár (Comptabilité générale et Caisse centrale) intézményes előzményeit szintén 1856–1857-ben hozták létre. Ezek számos változáson mentek keresztül, 1873 előtti szövevényes szervezettörténetük részletezésére azonban e tanulmányban nincs lehetőség. A korai szulinaí és tulsai számviteli alegységek közül az előbbit 1873-ban külön hivatallá szervezték (Caisse de navigation),²¹ míg az 1879-ben átszervezett és központosított Számvevőség már a bizottság teljes illetékességi területének számviteli ügyeit intézte.²² Hatáskörébe tartozott a pénz-, érték-, ingatlan- és leltárkezelés, a költségvetés kidolgozása, a hitelműveletekkel és a pénzügyekkel kapcsolatos levelezés.²³

Szintén az első alegységek közé tartozott az 1856-ban szulinaí székhellyel²⁴ létrehozott Technikai Szolgálat (Service technique), amely az akkori galaci Központi Hivatallal a bizottság két korai hivatalának egyikeként működött. A szolgálat tevékenysége állt a legszorosabb kapcsolatban a párizsi célokkal, amely a különböző hidrológiai mérések, mérnöki és műszaki tevékenységek, valamint jelentések mellett a szulinaí és a tulsai műhely felügyeletét is végezte.²⁵

¹⁸ Ardeleanu (2020): i. m. 90.

¹⁹ Commission Européenne du Danube (1931): i. m. 82.

²⁰ Vas (1933): i. m. 191.

²¹ Commission Européenne du Danube (1931): i. m. 86.

²² Ardeleanu (2020): i. m. 201.

²³ Vas (1933): i. m. 191.

²⁴ Ardeleanu (2020): i. m. 81.

²⁵ Ardeleanu (2020): i. m. 204.

A szulínai tengeri kikötő felügyeletét ellátó hatóság a Szulínai Révkapitányság volt (*Capitainat de port*), amelynek vezetését 1857-től látták el az EDB által jelölt tisztviselők. A révkapitányság a szulínai kikötő öt különböző tengerészeti operációra szakosodott részlegében²⁶ látta el az elsőfokú hatósági végrehajtó szerepét (mérések, illetve behajtása), valamint a kihágási bíráskodást. Emellett működtette a révkalauzi és pilótaszolgálatot, a világítótornyokat, a ködjelzést és a mentőszolgálatot.²⁷ A szintén 1857-ben létrehozott Egészségügyi Szolgálat (*Le Service des hôpitaux*) a tulcsai (1865-ig működött) és szulínai kórházat igazgatta, és ellátta a hadi- vagy kereskedelmi hajók, az EDB és a helyi polgári lakosság körében a betegeket.²⁸

Az EDB költségeit 1856 és 1860 között az oszmán kormány fedezte, ezt követően kezdte meg a bizottság az ideiglenes illetékszedést.²⁹ Később két újabb hivatal jött létre: elsőként még 1860-ban a szulínai Hajózási Kincstár (*Caisse de navigation*), amely a révkalauzdíjakat hajtotta be, s egyúttal fenntartotta és fizette a szolgálatot,³⁰ majd egy évvel később Tulcsa székhellyel a Hajózási Főfelügyelőség (*l'Inspection de la navigation*), amely Szulina kivételével a bizottság teljes illetékességi területén gyakorolta az elsőfokú hatóság és a kihágási bíróság jogkörét.

Tisztviselők és alkalmazottak

A bizottság az alkalmazottait kezdetben rövid távú, időről időre megújított munkaszerződésekkel foglalkoztatta, majd az 1880-ban történt belső szervezeti szabályozás következtében kiszámíthatóbb státuszt nyertek. Végül 1884-ben három fizetési osztályba sorolták az alkalmazottakat,³¹ 1886-tól pedig a tisztviselő jogállású személyzetet egy úgynevezett rendes díjtáblázatban (*Tableau normal des traitements*), míg a többi alkalmazottat külön regisztrálták.

Míg az EDB tisztviselőinek száma 1857 júliusában az akkori két szervezeti egységben – Központi Iroda (*Bureau central*) és Technikai Szolgálat (*Le Service*

²⁶ Ardeleanu (2020): i. m. 205.

²⁷ Vas (1933): i. m. 191–192.

²⁸ Ardeleanu (2020): i. m. 205.

²⁹ Vas (1933): i. m. 192.

³⁰ Commission Européenne du Danube (1931): i. m. 88–89.

³¹ Ardeleanu (2020): i. m. 216.

technical) – csupán 32 főt tett ki,³² addig az 1890-es évekre a tisztviselő- és személyi állomány létszáma már 255 volt, a két világháború között pedig már 359-re nőtt.³³ Visszatérve az 1890-es állapotra, a bizottság ekkor már nem csak a parti államok és nem is csak a szerződő hatalmak állampolgárai közül nevezett ki tisztviselőket és alkalmazottakat. A nagy számban foglalkoztatott görög nemzetiségű személyzet mellett az EDB ügyviteli irataiban dán és svájci alkalmazottakra is bukkanhatunk.

1. táblázat: Az EDB személyi állománya és illetményei 1896-ban

Illetőség	Létszám	Fizetés (frank)
Görögország	63	176 150
Oszmán Birodalom	60	150 468
Ausztria–Magyarország	58	182 780
Románia	31	80 296
Olasz Királyság	13	48 600
Anglia	9	53 500
Oroszország	7	16 100
Franciaország	6	40 000
Németország	4	29 820
Dánia	3	44 000
Svájc	1	3 600
Összesen	255	825 314

Forrás: HHStA MdÄ AR F34. 877. *Etat du personel de la CED. Avril 1896*

A bizottság a tisztviselők és alkalmazottak mellett ügynököket is foglalkoztatott, akik különböző műszaki beszerzésekért és pénzügyi egyeztetésekért feleltek. Az ügynökök működésének helyszínei Konstantinápoly, London, Bécs és Budapest voltak.³⁴

³² Ardeleanu (2020): i. m. 198.

³³ Vas (1933): i. m. 192.

³⁴ Ardeleanu (2020): i. m. 125.

Az EDB tevékenysége

Az Európai Duna-bizottság állandó intézménnyé fejlődését és nemzetközi karakterét nagyban köszönhette a Duna-delta gazdasági és stratégiai jelentőségének. A két birodalom közötti ütközőzóna, egyúttal hatalmi vákuum az orosz–török háborúk nyomán az európai hatalmi egység érdekében megkívánta a semlegessé tételt. Ugyanakkor a birodalmak peremterületén a hatósági jelenlét hiánya és gyengesége szintén okot szolgáltatott az európai felügyelet kiépítésére.

Az EDB a fentiekben ismertetett hatósági tevékenység mellett természetesen technikai jellegű munkálatokat is végzett, szabályozta és kotorta a folyam-medreket, újabb és újabb átvágásokat létesített, karbantartotta a vezérgátákat, világítótornyokat és egyéb közműveket. Emellett nagy jelentőségű mérési-statisztikai és hidrológiai munkálatokat is folytatott. A bizottság jelenléte az infrastruktúra fejlődésére is kiemelkedő hatást gyakorolt, a kontinentális Európa kapujában, annak peremterületén raktárak, közművek, kórházak létesültek, kiépült a posta- és a telegráfálózat.

Szintén a bizottság tevékenységi körébe tartozott a nemzetközi jogba is beültetett szabályzatok kidolgozása, úgymint a Közép-Dunára vonatkozó előterv (*avant-projet*) és a Vegyes Bizottság (*Commission mixte*) koncepciója, a berlini szerződés nyomán az 1865. évi közokmányhoz csatolt 1881. évi pótszerződés, az 1883. évi londoni szerződés egyes tartalmi elemei, illetve a belső szabályzatok, amelyek a későbbi nemzetközi szervezetek számára is mintaként szolgáltak. A folyamrendészeti szabályok és a belső szervezet alakítása mellett a bizottság gyakorlata a mérésügy, a mérték- és illetékrendszer terén is hatást gyakorolt más tengerészeti hatóságokra és bizottságokra.

A hajózás érdekében tett intézkedések mellett a bizottság szociális tevékenységet is végzett. Kórházai a kereskedelmi és haditengerészek mellett a polgári lakosságot is ellátták. Az egészségügyi szolgálat igazgatásán felül az EDB különböző pénzügyi alapokat működtetett, amelyekből főként a saját tisztviselőinek nyújtott szociális támogatást (nyugdíj, lakbér, átalányok, kiszállási költségek, hazautazás, szabadságolás, vagy gyógykezelés). Szabályozási tevékenysége révén lecsapolásokkal is hozzájárult a malária visszaszorításához, templomokat, temetőket, iskolákat létesített, emellett különböző szubvenciókat nyújtott.³⁵

³⁵ Vas (1933): i. m. 210.

Az EDB működésének és közvetlen hatásának színhelye egyértelműen a Balkán északi határa, az al-dunai térség és Szulina városa volt. A szervezet székhelyéül szolgáló Galac városát John Ramsey McCulloch a „scytha Nílus Alexandriájaként” aposztrofálja,³⁶ míg a tengeri kikötőváros, Szulina idővel a kontinentális Európa kapujává fejlődött. A várost a krími háborút követően marginális és anarchikus állapot jellemezte, Constantin Ardeleanu egyenesen *piratical republic*ként említi.³⁷ Szulina ekkor szökött matrózok, üldözött kalózok, elítélt gályarabok, gyilkosok és a törvény elől bujkálók menedékhelye volt, amelynek helyzetét súlyosbították a keresztény-muzulmán vallási villongások is,³⁸ míg egy évszázaddal később már inkább kezdte felvenni egy *europolisz* képét.

Összegzés

Az Európai Duna-bizottság jelenléte lokális közvetlen hatásán és illetékességi területén is jóval túlmutatott, hiszen egyrészt az évtizedek során az európai együttműködés intézményeként komoly presztízsre tett szert, másrészt a balkáni térséget és Kelet-Közép-Európát is érintő konfliktusokat oldott fel magában. Az EDB jogi természete és intézményes karaktere is egy kettősségen nyugodott. Egyrészt semmilyen nemzetközi jogi dokumentum vagy határozmány sem nyilvánította ki a bizottság állandó jellegét, másrészt azonban a gyakorlatban a működése mégis fennmaradt, ami az 1883. évi londoni szerződés értelmében az európai hatalmak háromévenkénti közös „hallgatását” igényelte. A bizottság szerződéses állandósítása egyértelműen a brit, francia és olasz érdekeket szolgálta volna, míg a felosztatás leginkább Oroszország és Románia érdekében állt. A kompromisszumos megoldás kifejezetten megfelelt Ausztria–Magyarország politikai elvárásainak, hiszen a monarchia diplomáciai paradigmája (a balkáni kereskedelmi protekcionizmust szem előtt tartva) egészen az 1860–61-es fordulatig a bizottság felosztatására irányult, majd a monarchia államjogi konfliktusai okán inkább kisebbik rossz lehetőségként jutott a kompromisszumos megoldásra, az Európai Duna-bizottság fenntartásának támogatására.

³⁶ John Ramsey McCulloch: *A Dictionary Practical, Theoretical, and Historical of Commerce and Commercial Navigation*. London, L&G, 1880. 631.

³⁷ Ardeleanu (2020): i. m. 267.

³⁸ Ardeleanu (2020): i. m. 276.

A felszín alatt továbbra is számos konfliktus húzódott, amire rávilágít az osztrák–magyar külügyminisztérium halogató politikája az al-dunai nemzetközi jogi kérdésekben a londoni konferenciát követően,³⁹ illetve a magyar kormányzat válasza a bolgár csatlakozási szándéokra is. A berlini szerződés szerinti Vegyes Bizottság Románia ellenállása miatt nem volt felállítható az Al-Duna felügyeletére, az osztrák–magyar külügy sokáig egyezkedett a Sturdza-kormányzattal, azonban a román követelést, miszerint a monarchiának le kellene mondania az állandó elnökségről és a döntő szavazat jogáról, nem sikerült elvetetni. Ez a gyakorlatban azt jelentette volna, hogy a monarchia a majdani nemzetközi felügyelőhatóság tanácsában egyedül maradt volna, azt Szerbia, Bulgária, Románia és az EDB-küldött tette volna ki (adott esetben francia vagy brit elnöklet alatt egy szerb–román–bolgár tanács gyakorolhatta volna a joghatóságot a monarchia dunai kereskedelmi hajói felett). Az osztrák–magyar külügy memorandumokban vizsgálta az 1856. évi párizsi szerződésben foglalt, a Parti Államok Bizottságának életbe léptetéséről szóló lehetőséget is, azonban ezen elvi megoldás fölött is eljárt az idő. Az Oszmán Birodalom elveszítette parti státuszát, míg Oroszország, Szerbia, Bulgária és Románia elnyerte azt. Egy parti bizottságban a monarchia érdekérvényesítő képessége Szerbia, Oroszország és Románia ellenében a bajor és württembergi szövetségesek mellett is csakis a bolgár jóindulaton múlt volna. Tehát mindkét koncepció jelentős befolyást engedett volna az orosz kormányzatnak.

Szintén a felszín alatti konfliktusokra világítanak rá a Bulgária csatlakozási kérelme körüli belső tárgyalások a monarchia külügyi szolgálata és a magyar kormányzat között. A kereskedelmi szerződés megújítása több évig húzódott, Khuen-Héderváry Károly miniszterelnök 1912-ben vonta meg a magyar kormány támogatását, amit több érveléssel indokolt meg Leopold Berchtold külügyminiszternek. A nemzetközi jogi érvek mellett felvetette azt a politikai indokot, hogy Bulgária felvétele esetén a monarchia elvi alapon nem állhatna ellen Szerbia hasonló kérésének, ami viszont Romániával szemben szíthatna konfliktust. Azzal is érvelt, hogy Bulgária felvétele *de facto* ellehetetlenítené az 1883. évi londoni szerződés végrehajtását, illetve kiemelte az európai hatalmak irányában a bizalmas puhatolózó tárgyalások szükségességét. Az Európai Duna-bizottság fennállása kapcsán Khuen-Héderváry úgy fogalmazott: „a kérdés kezelése a legnagyobb óvatosságot és körültekintést igényeli; hogy mindenekelőtt tisztán kell látnunk és különös gondossággal mérlegelnünk mind ama bonyolult és sokágu

³⁹ HHStA AR F66. 1.

következményeket, a melyeket a most zavartalanul fennálló európai Duna bizottság intézményének legcsekélyebb megbolygatása felidézhet”.⁴⁰

A tartós (ám mégsem végleges) rendezést hozó 1883. évi londoni konferencia eredményeivel – Romániát és Bulgáriát kivéve – minden részes fél elégedett lehetett.⁴¹ A londoni szerződés olyan kompromisszumot jelentett, amelyet a világháború végéig nem bolygattak meg az európai hatalmak. A végrehajtását megtagadó és magát szuverenitásában sértve érző Romániát kárpótolták az EDB által biztosított gazdasági előnyök. „Múltán magasztalhatta és becsülhette is Románia ezen, bár a souverainitás tekinteteivel nehezen összeférő és szinte államot az államban képező intézményt azon roppant közgazdasági előny és nyereség miatt, melyet Romániának a dunatorkolati hajózás óriási fellendítése által szerzett.”⁴² A Duna-kérdés egyúttal a nemzetállami szuverenitás és az európai érdeket érvényesítő nemzetközi szervezet szimbólumává is vált.

Az európai jelenlét intézményesülése változatos értelmezést nyert diploma-ták, a politikatudomány, az államelmélet, a nemzetközi jogászok és a történet-tudomány körében. Az orosz külügyminiszter, Alekszandr Gorcsakov herceg 1856-ban az Európai Szindikátus megnevezést javasolta, azonban a hatalmak végül az Európai Duna-bizottság névben egyeztek ki.⁴³ Franz von Liszt nemzetközi jogász a bizottságot *Flußstaat*nak nevezte, míg Edouard Engelhardt *Etat dan's l'État*ként írta le.⁴⁴ Román szerzők nevezték a bizottságot a kollektív imperializmus eszközének is,⁴⁵ míg Edward Krehbiel és Constantin Ardeleanu a nemzetközi igazgatás kísérletének tartják.⁴⁶

Nemzetközi jogi természetének fejlődése és az eltérő gazdasági-diplomáciai érdekek okán sem esett egységes megítélés alá az EDB, azonban tevékenysége széles körben elismerést nyert. Csatlakozva a IV. Balkán-konferencia témájához,

⁴⁰ HHStA AR F37. 7. Khuen-Héderváry Károly magyar királyi miniszterelnök átirata Leopold Berchtold osztrák–magyar császári és királyi közös külügyminiszternek a Bulgáriával kötendő kereskedelmi szerződés tárgyában. 1912.03.15., Budapest.

⁴¹ Palotás (1984): i. m. 149–153.

⁴² Lers (1891): i. m. 197.

⁴³ Edward Krehbiel: *The European Commission of the Danube: An Experiment in International Administration. Political Science Quarterly*, 33. (1918), 1. 40–41.

⁴⁴ Anne Peters – Simone Peter: *International Organizations: Between Technocracy and Bureaucracy*. In Bardo Fassbender et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford (UK), Oxford University Press, 2012. 182–183.

⁴⁵ Ardeleanu (2020): i. m. 79.

⁴⁶ Ardeleanu (2020): i. m. 1–5.

a válságokra és háborúkra adott válaszok kérdéséhez, utolsó gondolatként idézzük fel a dunai vilajet egykori kormányzójának és az EDB egykori tisztviselőjének, Ismail Kemal bégnek a visszaemlékezéseit:⁴⁷

„Nagy örömmel töltött el ezen hivatalok betöltése, hiszen egy nagy civilizációs munkában való közremunkálásomat jelentette, amelyet a krími háború tett lehetővé a nemzetközi hajózás és e nagyszerű ország fejlődésére. Emellett mint kollégák és munkatársak különböző államok kitűnő képviselőit ismerhettem meg, akikkel mindig a legkiválóbb kapcsolataim voltak.”

Felhasznált irodalom

- Ardeleanu, Constantin: *The European Commission of the Danube, 1856–1948. An Experiment in International Administration*. Leiden–Boston, Brill, 2020.
- Boisson de Chazournes, Laurence: The Permanent Court of International Justice, The International Court of Justice and International Water Law: Versatility in Consistency. In Stephen C. McCaffrey – Christina Leb – Riley T. Denoon: *Research Handbook of International Water Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019.
- Chamberlain, Joseph: *The Danube in Five Parts*. Washington, Government Printing Office, 1918.
- Commission européenne du Danube: *La Commission européenne du Danube et son oeuvre, de 1856 à 1931*. Paris, Imprimerie nationale, 1931.
- Halász Iván: *Az állam összeomlása és újjáépítése*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2014.
- Kemal, Ismail: *The Memoirs of Ismail Kemal Bey*. London, Constable and Company, 1920.
- Kissinger, Henry: *Dipomacy*. New York, Simon & Schuster, 1994.
- Krehbiel, Edward: The European Commission of the Danube: An Experiment in International Administration. *Political Science Quarterly*, 33. (1918), 1. 38–55.
- Lers Vilmos: *A Dunára vonatkozó nemzetközi jogállapot*. Budapest, Pallas, 1891.
- Mc’Culloch, John Ramsey: *A Dictionary, Practical, Theoretical, and Historical of Commerce and Commercial Navigation*. London, L&G, 1880.

⁴⁷ „I was very happy in the carrying out of these functions, since it meant my contributing in a work of civilisation, which, among other benefits, had been made possible by the Crimean War, for the good of international navigation and the development of this fine country; furthermore, I had as colleagues and collaborators the distinguished representatives of the various countries whom I have named, with whom my relations were always of the best.” Lásd Kemal (1920): i. m. 49.

- Mezey Barna: Ausztria és az örökös tartományok. In Mezey Barna – Szenté Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, Osiris, 2003.
- Palotás Emil: *A nemzetközi Duna-hajózás a Habsburg Monarchia diplomáciájában, 1856–1883*. Budapest, Akadémiai, 1984.
- Peters, Anne – Simone Peter: International Organizations: Between Technocracy and Bureaucracy. In Bardo Fassbender et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford (UK), Oxford University Press, 2012. 170–197.
- Protocoles de la Commission Européenne du Danube. I. No. I-LXVIII. 1856–1857. In *Protocoles des séances de la commission européenne établie en vertu de l'article 16 du traité de Paris du 30 mars 1856 pour améliorer la navigabilité des embouchures du Danube*. (h. n.), (k. n.), (é. n.).
- Schulz, Matthias: The Concert of Europe and International Security Governance. How Did It Accomplish, What Were Its Shortcomings, What Can We Learn? In Harald Müller – Carsten Rauch (szerk.): *Great Power Multilateralism and Prevention of War. Debating the 21st Century Concert of Powers*. Oxon, Routledge, 2011. 26–45.
- Sherman, Gordon E.: The International Organization of the Danube Under Peace Treaties. *The American Journal of International Law*, 17. (1923), 3. 448–455.
- Vas Leó: Az Európai Duna-bizottság 75 éves működése. *Vízügyi Közlemények*, 15. (1933). 183–212.

Levéltári források

- HHStA AR F34 SR. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv. Administrative Registratur. Fach 34. Sonderreihe (Handelspolitische Sonderreihe)
- HHStA AR F37 = Haus-, Hof- und Staatsarchiv. Administrative Registratur. Fach 37.
- HHStA AR F66 = Haus-, Hof- und Staatsarchiv. Administrative Registratur. Fach 66. (Binnenschifffahrt)