



Szabó Mátyás

A közös külügyminiszter nem képes felfogni – Magyarország ingerenciája a Duna-hajózás felett

Horváth Attila professzor úr oktatói és kutatói munkásságának megkerülhetetlen részét képezi a Széchenyi István szellemi örökségére fordított kiemelt figyelem. Kapcsolódva – Philip Girard¹ és Sir Charles Augustus Hartley² mellett – a „Duna atyjaként” tisztelt³ legnagyobb magyar életművéhez, e rövid tanulmányban a dunai hajózás kérdésével foglalkozó külügyi ügyiratok bemutatásával, valamint a magyar kormány és a Monarchia külügyminisztériuma között kiobbant – Magyarországnak az Európai Dunabizottságban leendő önálló képviseltetéséről szóló – 1906-os affér felidézésével szeretném köszönteni az Ünnepeket.

Bevezetés

Bár Széchenyi inkább látta saját személyében a katonát, mint egy diplomata-archetípust,⁴ szabadkozásai ellenére mégis a szó legszorosabb értelmében vett diplomáciai missziót teljesített az Al-Dunán. A nagy terv ugyanis nem pusztán a műszaki, közlekedési, kereskedelmi és közgazdasági szakértelmet, valamint az al-dunai személyes expedíciókra⁵ vett bátorságot igényelte, hanem a kulturális viszonyok megértését, a Habsburg, az Orosz és az Oszmán Birodalom, valamint a fejedelemségek és a szövvényes helyi erőviszonyok közötti közvetítést is.⁶

Széchenyi 1830-ban hajózott el Waldstein János gróf és Beszédes János mérnök társaságában Pestről egészen Konstantinápolyig az Al-Duna vízszintűségi vize útján. Első demonstratív expedícióját további tanulmányutak követték. A következő évben József nádor az al-dunai szabályozásért felelős királyi biztosnak kérte fel. Széchenyi sokrétű

¹ LAHMER 1886: 40–43.

² ARDELEANU 2020: 114–116.

³ MUHR 1973: 29–30 ff.

⁴ Széchenyi István Pável Kiszeljov orosz tábornokhoz. Orsova, 1833. július 31. MÉSZÁROS 1991: 37–38.

⁵ SCHMIDT 1929: 170–172; FRIEDREICH 1914: 251–262, 357–359, 363–370.

⁶ MÉSZÁROS 1991: 7–16.

munkálatai és törekvései úttörő módon mozdították előre a dunai hajózás ügyét.⁷ Pest-Buda közvetlen összekötése a Fekete-tengerrel és Konstantinápolyal a folyami vízi úton még hosszú évtizedeket váratott magára, hiszen a Duna-torkolatot az Európai Dunabizottság tette hajózhatóvá 1856 után,⁸ míg a Vaskapu-szabályozást az 1878. évi berlini kongresszuson nyert európai mandátum alapján a magyar kormány az 1890-es évek végére fejezte be.⁹ Azonban az 1830-as években a Vaskapu-szorosban kiépített Széchenyi-út „Európa egyik legérdekesebb útja”, önmagában is nagy fontosságú lépésnek bizonyult, ami Széchenyi nevét (ha semmi mást sem alkotott volna) fenntartotta az utókornak.¹⁰ Széchenyi tevékenysége nyomán Metternich az Államkonferenciának készítette 1837. január 19-i beadványában¹¹ úgy fogalmazott, hogy az al-dunai hajózást a magyarok saját nemzeti vállalkozásuknak tekintik.¹²

Széchenyi elismeréséhez Európa-szerte hozzájárult, hogy törekvései egybeestek az 1815. évi bécsi kongresszuson kimondott elvekkel. A kongresszus záróokmányában ugyanis Európa hatalmai kimondták a hajózás szabadságának elvét az európai folyókon, ugyanakkor az Oszmán Birodalom távolmaradása miatt a Dunára nézve egységes szabály-rendszer és a hajózást felügyelő nemzetközi (európai) intézmény ekkor még nem volt életbe léptethető. E téren a krími háborút lezáró 1856. évi párizsi szerződés mondta ki, hogy a torkolati szakaszra az érdekelt európai hatalmak képviselőiből Európai Dunabizottságot kell felállítani. Míg a folyami szakaszra kimondott (bajor–würtembergi–osztrák–oszmán) Parti Államok Bizottsága nem volt életbe léptethető, a torkolati szakaszt felügyelő Európai Dunabizottság tartósan, 1917-ig fennmaradt, és komoly presztízsre tett szert.

Az európai hatalmi koncert intézménye: La Commission Européenne du Danube

Az Európai Dunabizottság az 1856. évi párizsi kongresszuson kétéves, majd az 1858-ban Párizsban újabb kétéves, 1861-ben ötéves, míg 1865-ben hatéves mandátumot nyert. Újabb megbízatás a Pontus-válságot rendezni hivatott 1871. évi londoni konferencián született egy 12 éves mandátum formájában, ezzel az európai hatalmi koncert jelenléte maradóvá lett a Duna-torkolatban. Az 1878. évi berlini kongresszus értelmében a bizottság már az oszmán szuverenitás alól is mentességet nyert. Innentől kezdve az Európai Dunabizottság közigazgatási határozatait és kihágási ügyekben ítéleteit már nem a szultán nevében hozta.

⁷ TÖRY 1972: 29–38.

⁸ ARDELEANU 2020: 114–146.

⁹ GONDA 1896: 101–251.

¹⁰ ZELOVICH 1925: 14–15.

¹¹ ANDICS 1973: 374–378.

¹² OPLATKA 2017: 203–204.

Az 1883. évi londoni konferencián a bizottság már 21 évre szóló európai mandátumot nyert azzal a kikötéssel, hogy 1905 után a bizottság a működését háromévente az európai hatalmak közös hallgatásával hosszabbítja meg.

Az európai jelenlét ezen intézményesülése változatos értelmezést nyert a korabeli diplomaták, konzulok, kereskedelmi ügynökök, de a politikatudomány, az államelmélet és a nemzetközi közjog művelői körében is. A bizottság születésekor, 1856-ban az orosz külügyminiszter, Alekszandr Gorcsakov herceg az Európai Szindikátus megnevezést javasolta, ám a hatalmak végül az Európai Dunabizottság megnevezés mellett döntöttek.¹³ Franz von Liszt a bizottságot *Flußstaat*nak hívta, míg Édouard Engelhardt mint *Etat dan's l'Etat* nevezte meg.¹⁴ Román szerzők nevezték a bizottságot a kollektív imperializmus eszközének is,¹⁵ Edward Krehbiel és Constantin Ardeleanu a nemzetközi igazgatás kísérletének tartják.¹⁶ Alphons Felner von den Arl osztrák–magyar cs. és kir. delegált az Al-Dunát egyenesen az Európai Dunabizottság domíniumának aposztrofálta.¹⁷ A bizottság korlátozott területi illetékességgel, széles körű mentességeket és kiváltságokat szerezve, ideiglenes kooperatív testületből egy nagy presztízsű, állandó nemzetközi szervezetté lett. Bárhogy is nevezték meg, vagy írták körül a politikai természetét, egy egészen biztos, az Európai Dunabizottság nemzetközi standarddá is lett.

A dualista Monarchia az Európai Dunabizottságban

Az Európai Dunabizottságot az 1856. évi párizsi kongresszus szerződő felei alkották, ami egyben az intézmény unikalitását is adta. A közgyűlés tagjait – ellentétben például a Rajna Bizottsággal vagy az Elba Bizottsággal – nem a parti államok, hanem az európai hatalmak, így Nagy-Britannia, Franciaország, az Osztrák Császárság (1867-től Ausztria–Magyarország), a Szárd Királyság (1861-től az Olasz Királyság), Poroszország (1870-től a Német Császárság), az Orosz Birodalom és az Oszmán Birodalom delegáltjai adták. A testület nyolctagúvá bővült az 1878. évi berlini szerződés értelmében Románia felvételével. Később Szerbia és Görögország is kérte a felvételét, azonban az első világháború kitöréséig változás már nem történt.

Az Osztrák Császárság, majd Ausztria–Magyarország delegáltjának tisztségét többnyire a mindenkori galaci osztrák(–magyar) (fő)konzul töltötte be. A delegált titulátúrája

¹³ KREHBIEL 1918: 40–41.

¹⁴ PETERS–PETER 2012: 182–183.

¹⁵ ARDELEANU 2020: 79.

¹⁶ ARDELEANU 2020: 1–5.

¹⁷ Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur (a továbbiakban: ÖStA HHStA AR) F66 19. Nr. 33489. Felner jelentése. Braila, 1918. június 22.

hasonlóan a teljes külügyi szolgálathoz a kiegyezés nyomán „császári-királyi” (k.k.) helyett „császári és királyi”-ra (k. u. k.) módosult, így az már a Monarchia két államának külügyeit reprezentálta. Az Osztrák–Magyar Monarchia az Európai Dunabizottságot illető külügyeket közös külügyminisztériuma révén intézte, azonban a plenáris közgyűlések előkészítése során is rendre érvényesült a Monarchia két államának befolyása az osztrák és a magyar kereskedelmi minisztériumok révén.

A magyar kormányzat ezt a befolyást az 1867-ben Ausztria és Magyarország között megkötött (és 10 évente újratárgyalt) vám- és kereskedelmi szövetségre alapozta, amelynek 7. cikkelye kimondta:

„Mindazon ügyek, melyek oly folyók hajózására vonatkoznak, a melyekre a bécsi congressus-
okmány s az 1857-diki dunai szerződés határozmányai alkalmaztatnak, a mennyiben ez ügyek
az idegen államokhoz való viszonyt illetik, a jelen szerződés 3-dik cikkében körülményesebben
meghatározott kikötések mellett, a külügyminister által kezeltetnek.”

Tehát ilyen ügyekben az alkudozás és szerződéskötés csak a közös külügyminiszter által történik, azonban azon megállapodások alapján, amelyek a két fél (vagyis Ausztria és Magyarország) illető szakminiszterei között eszközlendők.

Az osztrák–magyar delegáltak nemcsak nemzetközi jogi, kereskedelmi jogi, pénzügyi és hajózási szakismeretekkel, hanem kimagasló diplomáciai érzékkel is kellett rendelkeznie, hiszen az Európai Dunabizottság napi hivatali ügyei is ezer szállal szövődtek össze az európai hatalmi politikával. Így aztán a dualista Monarchia kormányzati struktúrájának kompetens aktorai számára sem volt könnyen és egybehangzóan megállapítható, hogy az Európai Dunabizottság esetében közös (pragmatikus) vagy közös érdekű (dualisztikus) ügyekről van-e szó.

Ausztria–Magyarország vagy Ausztria és Magyarország?

A magyar kormány és a külügyminisztérium között az 1906. tavaszi dunabizottsági ülészak alatt támadt nézeteltérés az Európai Dunabizottság fennállásának 50. évfordulójára rendezett ünnepségek kapcsán. Kossuth Ferenc kereskedelemügyi miniszter Agenor Goluchowski külügyminiszternek kijelentette, hogy ez alkalomból a magyar kormány a fennálló közjogi helyzethez képest önállóan fog ajándékot küldeni az Európai Dunabizottságnak.¹⁸

¹⁸ ÖStA HHStA AR F66 Kt. 17. 72. 37546/1906. K.M. Ker.M. 34088/II. 1906. Irányi államtitkár Goluchowski külügyminiszternek. Budapest, 1906. május 15.

Goluchowski válaszában hivatkozva az Európai Dunabizottság nemzetközi karakterére, európai kongresszusokon nyert állására, valamint arra a gyakorlatra, hogy a nemzetközi szerződésekben és közgyűlési jegyzőkönyvekben Ausztria–Magyarország volt feltüntetve, úgy érvelt, hogy az osztrák–magyar cs. és kir. delegált Galacban minden funkciójában az Osztrák–Magyar Monarchiát képviseli. A külügyminiszter átiratában úgy fogalmazott, nem képes felfogni, hogy a magyar kormány szándéka miként következik a fennálló közjogi helyzetből, ezért felkérte Kossuthot az idevágó magyar közjogi nézetek mielőbbi közlésére.¹⁹

Polónyi Géza igazságügyminiszter ki is dolgoztatta a magyar elvi álláspontot, amit Günther Antal államtitkár útján küldött meg 1906. április 27-én Wekerle miniszterelnöknek. Az igazságügyi állásfoglalás Ausztria–Magyarország és a Monarchia két állama jogalanyiságát vizsgálta:

„A közjogi kérdés, a mely itt felmerült, az, hogy noha az EDB-ban »Ausztria-Magyarország« van egy kiküldötttel képviselve, mégis tekintettel arra, hogy a hajózás ügyei nem képeznek közös ügyet, a magyar állam és az osztrák állam mint két jogalany szerepel-e a nevezett nemzetközi bizottsággal szemben.”²⁰

Az elemzés elősorolta az Európai Dunabizottságra vonatkozó nemzetközi szerződéseket az 1856. évi párizsi szerződéstől az 1883. évi londoni szerződésig. Ezeket ugyan nem mind cikkelyezték be hazánkban, azonban az 1871. évi londoni szerződéstől kezdve a vám- és kereskedelmi szövetség uralma alatt létesültek.

„Ezen szerződés bevezetése uralkodónk Ő Felségének kettős államfői minőségét megfelelőleg jelzi ugyan, de a mint IV. cikkének idézett szövegéből kitűnik, ez az újabb szerződés a Duna bizottságban képviselt államok közt az Ő Felsége uralkodása alatt álló államokat nem ugyan az 1856-iki szerződés módjára Ausztria gyanánt, hanem még mindig az összefoglaló Ausztria-Magyarország kifejezéssel jelöli meg.”²¹

A magyar álláspont szerint mindez nem volt összhangban sem a magyar államnak az 1867. évi XII. törvénycikkben szabályozott államjogi helyzetével, sem pedig az 1867. évi XVI. törvénycikkbe iktatott vám- és kereskedelmi szövetséggel. Utóbbi szerint a Duna hajózására

¹⁹ ÖStA HHStA AR F66 Kt. 17. 72. 37546/1906. Goluchowski Kossuthnak. Bécs, 1906. június 2.

²⁰ Magyar Nemzeti Levéltár, Országos Levéltár (a továbbiakban: MNL OL) K 26. 2181/1906. Günther államtitkár átirata Wekerle Sándornak. Budapest, 1906. április 27.

²¹ MNL OL K 26. 2181/1906. Günther államtitkár átirata Wekerle Sándornak. Budapest, 1906. április 27.

vonatkozó nemzetközi jogviszonyok a magyar állam és az osztrák állam közös egyetértésével a közös külügyminiszter közvetítése mellett rendezendők.

„Ebből azonban még nem következik, hogy Magyarország és Ausztria a Duna hajózására vonatkozólag is – a közös vámterülethez hasonló módon – egy közös területet képeznének, mert ily közösség a vám és kereskedelmi szövetség I. cikkében a vámterület közösségének következményei közt nincs felsorolva, de nem is tartozik szükségképp a következmények közé.”²²

A magyar állásfoglalás kimondta azt is:

„[A]z idézett nemzetközi szerződésekben, a melyek az Európai Dunabizottságot fentartják, nem Ausztria-Magyarországnak kellett volna a bizottságban képviselt államok közt szerepelnie, hanem Ausztriának és Magyarországnak és ebből folyólag a mennyiben e két állam az Európai Dunabizottságban mégis csak egy kiküldöttel van képviselve, az nem az osztrák-magyar monarchia, vagy Ausztria-Magyarország képviselője, hanem a két államnak képviselője.”²³

Mindebből kifolyólag Polónyi azt javasolta, hogy a két kormány külön ajándékot adjon, ha ez nem lehetséges, az ne Ausztria–Magyarország, hanem Ausztria és Magyarország nevében adassék. Végül a miniszterelnök és a külügyminiszter elvi álláspontjaik fenntartása mellett az ajándék elejtésében és a fennálló külügyi gyakorlat folytatásában állapodtak meg.²⁴

Összegzés

Telepy Károly *Aldunai látképek* című alkotása Kossuth Ferenc 1906. szeptember 3-i átirata²⁵ szerint el is készült (nem sokkal a művész halála előtt). Alig fél évvel később Fráter Aladár Telepyről megemlékező cikkében a festő életének utolsó képét így méltatta: „valamely aldunai részlet, gyönyörű munka és oly fiatalos [...]. Az a remek dunai tájkép, amely duzzad a fiatal kedvtől és erőtől, azt mondja: korán volt még Telepy Károlynak elhunynia.”²⁶

A magyar kormányzat az irányú törekvése, hogy a magyar állam ingerenciáját a tengerészeti és folyami hajózási ügyekre kiterjessze, egyáltalában nem halt el. A magyar fél legkésőbb 1890-től az Európai Dunabizottságra mint a M. Kir. Kereskedelemügyi Minisztérium alá

²² MNL OL K 26. 2181/1906. Günther államtitkár átirata Wekerle Sándornak. Budapest, 1906. április 27.

²³ MNL OL K 26. 2181/1906. Günther államtitkár átirata Wekerle Sándornak. Budapest, 1906. április 27.

²⁴ MNL OL K 26. 3202/1906. M.E. Wekerle Sándor Kossuth Ferencnek. Budapest, 1907. I.

²⁵ MNL OL K 26. 3202/1906. Ker. m.k. Min. 60420/1906. Kossuth kereskedelemügyi miniszter nevében Irányi államtitkár Wekerle Sándornak. Budapest, 1906. szeptember 3.

²⁶ FRÁTER 1907: 185–186.

rendelt európai műszervre tekintett.²⁷ Legkésőbb 1906-tól az osztrák–magyar lobogó alatt közlekedő járműveket az Európai Dunabizottság is külön azonosította és kezelte, elkülönítve az osztrák (Autriche – Vapeurs) és a magyar gőzhajókat (Hongrois – Vapeurs).²⁸ Ezzel a Bizottság is elismerte, hogy a hajók hovatartozását nem a közös lobogó, hanem az anyakikötő – ahová a hajót bejegyezték – adja.

Miután a magyar kereskedelemügyi miniszterek az 1890-es évektől egyfajta közjogi revizor szerepet öltöttek magukra, és államjogi tárgyú átiratok tömegével fordultak a közös külügyminisztériumhoz, 1909-ben Alois Aehrenthal külügyminiszter egy cirkulárban utasította a konzulokat a közjogilag helyes kifejezések használatára. Az utasítás megtiltotta az „osztrák-magyar hajók jegyzéke” kifejezés alkalmazását, helyette az „Ausztria és Magyarország hajóinak jegyzéke” kifejezést kellett használni. Ugyanígy az utasítás azt is előírta, hogy a hazai hajók táblázatában egy rubrika helyett részletezve és elkülönítve kell az osztrák és a magyar hajókat feltüntetni.²⁹

Végül 1918 nyarán a majdani Duna-torkolati bizottságra nézve a Külügyminisztérium és az osztrák kormány is feltételes beleegyezett a közös képviselő megbontásába és abba, hogy a majdani bizottságban a Monarchiát, Ausztriát és Magyarországot is egy-egy delegált képviselje, vagyis beállt az elméleti lehetősége, hogy a Monarchia két állama, így Magyarország külön képviseltetést nyerjen.³⁰ Azonban a Párizs környéki békeszerződésekben felállított Nemzetközi Dunabizottságban Magyarországnak már az egykori Osztrák–Magyar Monarchia külügyi szolgálata nélkül önállóan kellett kereskedelmi-hajózási érdekeit képviselnie.

²⁷ Magyarország tiszti cím- és névtára... 1890: 282.

²⁸ ÖStA HHStA AR MdÄ F66 Kt 17. 93. 5/EDC ex 1907. Viktorin Borhek cs. és kir. delegált magyarázatokkal megküldi az EDB jegyzőkönyveit és statisztikáit Alois Aehrenthal cs. és kir. külügyminiszternek. Galac, 1907. március 1.

²⁹ ÖStA HHStA SB AKA (Sonderbestände, Archiv der Konsularakademie) Kt. 57. Zirkular 289/1909. 23271/10 ex 1909.

³⁰ ÖStA HHStA AR F66 Kt. 21. Donau-Varia 49. 90.a. 58960/8/1918. *Aufzeichnung über die im k. und k. Ministerium de Äußern am 13. Juni 1918 abgehaltene interkommissionelle Besprechung betreffend den Entwurf der neuen Donauakte.*

Irodalom- és forrásjegyzék

- Magyar Nemzeti Levéltár, Országos Levéltár (MNL OL) K 26. 1906. XLI. 1960.
 Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur (ÖStA HHStA AR) F66 Kt 17, 19, 21.
 Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Sonderbestände, Archiv der Konsularakademie (ÖStA HHStA SB AKA) Kt. 57.
- ANDICS, Erzsébet (1973): *Metternich und die Frage Ungarns*. Budapest: Akadémiai.
- ARDELEANU, Constantin (2020): *The European Commission of the Danube, 1856–1948. An Experiment in International Administration*. Leiden–Boston: Brill. Online: <https://doi.org/10.1163/9789004425965>
- FRÁTER Aladár (1907): Telepy Károly hátrahagyott kiállítása. *Vasárnapi Újság*, 54(10), 185–186.
- FRIEDREICH István (1914): *Gróf Széchenyi István élete*. I. kötet. 1791–1840. Budapest: Szent István Társulat.
- GONDA Béla (1896): *Az al-dunai Vaskapu és az ottani többi zuhatag szabályozása*. Budapest: Országgyűlési Értesítő Kő- és Könyvnyomdája.
- KREHBIEL, Edward (1918): The European Commission of the Danube: an Experiment in International Administration. *Political Science Quarterly*, 33(1), 38–55. Online: <https://doi.org/10.2307/2141879>
- LAHMER, Robert (1886): *Industrielle Briefe aus Nordböhmen*. Warnsdorf: Strache.
- Magyarország tiszti cím- és névtára 1890. A nagyméltóságú m. kir. kereskedelemügyi minister úr rendeletéből szerkeszti és kiadja az Országos Statisztikai Hivatal. IX. évfolyam (1890). Budapest: Pesti Könyvnyomda.
- MÉSZÁROS Vince (1991): *Gróf Széchenyi István al-dunai diplomáciai kapcsolatai*. Budapest: Magyar Vízügyi Múzeum.
- MUHR, Adalbert (1973): Die Donau im Spiegel der Dichtung. *Der Donauraum*, 18(1), 20–30. Online: <https://doi.org/10.7767/dnrm.1973.18.1.20>
- OPLATKA András (2017): Két ember, két korszak. Széchenyi István és Clemens Metternich. *Aetas*, 32(4), 200–206.
- PETERS, Anne – PETER, Simone (2012): International Organizations: Between Technocracy and Bureaucracy. In FASSBENDER, Bardo et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 170–197.
- SCHMIDT Elek (1929): Széchenyi és Vásárhelyi szerepe az Alduna-szabályozásban. *Föld és Ember*, 9(3–4), 165–177.
- TÖRÝ Kálmán (1972): *Az Al-Duna-szabályozása*. Budapest: Vízdok.
- ZELOVICH Kornél (1925): *Széchenyi és a magyar közlekedésügy*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.