

# Doktori (PhD) értekezés

Szabó Mátyás  
**2024.**

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola**

Szabó Mátyás

A cs. és kir. Külügyminisztérium szervezetének és működésének közjogi keretei, különös tekintettel a Duna-hajózás európai igazgatási kísérletére

Doktori (PhD) értekezés

**Témavezető:**

Neve: Prof. Dr. Horváth Attila  
egyetemi tanár

.....

**Budapest, 2024**

<b>1. BEVEZETÉS</b> .....	<b>7</b>
1.1 PROBLÉMAFELVETÉS .....	7
1.2 ELMÉLETI HÁTTÉR .....	10
1.2.1 <i>A hosszú XIX. század Európája (1815-1918)</i> .....	11
1.2.2 <i>Ius Publicum Europaeum - Az Osztrák(-Magyar) Monarchia az európai hatalmi koncertben</i> .....	16
1.3 HIPOTÉZISEK: .....	19
1.4 KUTATÁSI CÉLOK ÉS MÓDSZERTAN.....	20
<b>2. AZ OSZTRÁK–MAGYAR KÖZJOGI VISZONY ÉS A DUALIZMUS RENDSZERÉNEK JOGI TERMÉSZETE</b> .....	<b>25</b>
2.1 A HABSBERG MONARCHIA KÖZJOGI KETTŐSSÉGE .....	25
2.2 AZ OSZTRÁK–MAGYAR KÖZJOGI VISZONY .....	35
2.2.1 <i>Az osztrák és a magyar közjogi felfogás</i> .....	40
2.2.1.1 A magyar közjogi szemlélet .....	40
2.2.1.2 Az osztrák közjogi szemlélet .....	42
2.2.2 <i>Államjog a közös szervek személyállományának képesítésében</i> .....	45
2.3 AZ AUSZTRIA ÉS MAGYARORSZÁG KÖZÖTTI KÖZJOGI KAPCSOLAT .....	47
2.3.1 <i>A kiegyezés előtt</i> .....	48
2.3.2 <i>Az 1867. évi XII. törvénycikkben</i> .....	50
<b>3. A DUNÁRA VONATKOZÓ NEMZETKÖZI JOGÁLLAPOT – A DUNA-KÉRDÉS (1815-1922)</b> .....	<b>57</b>
3.1 BEVEZETÉS .....	57
3.2 AZ 1815. ÉVI BÉCSI KONGRESSZUS ELVEI .....	60
3.2.1 <i>A folyami hajózás szabadsága a Bécsi Kongresszus előtt</i> .....	61
3.2.2 <i>A folyami hajózás szabadsága a Bécsi Kongresszus Záróokmányában</i> .....	61
3.3 AZ 1856. PÁRIZSI SZERZŐDÉS ÉS AZ 1857. ÉVI DUNAAKTA .....	63
3.3.1 <i>Az 1856. évi Párizsi Szerződés rendelkezései</i> .....	63
3.3.1.1 A dunai hajózásra vonatkozó általános elvek .....	63
3.3.1.2 A szerződés által felállított nemzetközi bizottságok (EDC, DUC) .....	64
3.3.2 <i>Az 1857. évi Dunaakta és a részleges jogharmonizáció</i> .....	66
3.3.2.1 A Dunaakta általános elvei .....	66
3.3.2.2 Az 1857. évi Dunaaktában előírt hatósági eljárások .....	68
3.3.2.3 A parti államok kormányzatainak kötelességei az 1857. évi Dunaaktában .....	69
3.3.2.4 A nemzetközi bizottságok .....	70
3.3.2.5 Az 1857. évi Dunaakta további rendelkezései .....	70
3.4 AZ 1856. ÉVI PÁRIZSI SZERZŐDÉS KIVITELE (1856-1871) .....	71
3.4.1 <i>Az 1858. évi Párizsi Kongresszus</i> .....	71
3.4.2 <i>Az 1865. évi Galaci Szerződés és az 1866. évi Párizsi Konferencia</i> .....	72
3.4.3 <i>Az Acte Public rendelkezései</i> .....	73
3.4.3.1 A Galaci Szerződés .....	74
3.4.3.2 A Hajózási Akta (Acte Public) folyamrendőrségi szabályzata.....	77
3.4.3.3 A Hajózási Akta (Acte Public) díjszabályzata .....	80
3.4.3.4 A Galaci szerződés egyéb mellékletei, további szerződések és EDC-határozatok.....	82
3.5 AZ 1871. ÉVI PONTUS-KONFERENCIA, AZ 1878. ÉVI BERLINI KONGRESSZUS ÉS AZ 1883. ÉVI LONDONI FEJLEMÉNYEI (1871-1883).....	83
3.5.1 <i>Az Al-Dunai nemzetközi rendszer jogi kereteinek kialakítása (1871-1883)</i> .....	84
3.5.2 <i>Az 1871. évi Konferencia határozmányai</i> .....	84
3.5.3 <i>A Berlini Kongresszus (1878) rendelkezései</i> .....	84
3.5.4 <i>Az Acte Public Additionel (1881)</i> .....	86
3.5.5 <i>A Londoni Szerződés rendelkezései (1883)</i> .....	86
3.6 A KÉTOLDALÚ SZERZŐDÉSEK IDŐSZAKÁTÓL A NEMZETKÖZI REZSIM KIÉPÍTÉSÉIG (1883-1922).....	88
3.6.1 <i>A Londoni Szerződés kivitelének nehézségei</i> .....	88
3.6.2 <i>Kétoldalú megállapodások és megoldások</i> .....	89
3.6.3 <i>A Párizs környéki békeszerződések és a nemzetközi rezsím kiépítése (1918-1922)</i> .....	90
3.7 AZ EURÓPAI DUNABIZOTTSÁG JOGÁLLÁSA ÉS SZERVEZETE (1856-1918) .....	91
3.7.1 <i>Az EDC tagjai</i> .....	93

3.7.2	<i>Az EDC illetékességi területe</i>	93
3.7.3	<i>Az EDC hatáskörei</i>	94
3.7.4	<i>Az EDC szervezete</i>	95
3.7.4.1	<i>A delegáltak szférája</i>	95
3.7.4.2	<i>A hivatalok</i>	96
3.7.5	<i>Tisztviselők és alkalmazottak</i>	98
3.7.6	<i>Az EDC tevékenysége</i>	99
<b>4.</b>	<b>A HAJÓZÁS ÉS A KERESKEDELMI ÜGYEK A DUALIZMUS RENDSZERÉBEN</b>	<b>102</b>
4.1	<i>A DUNA-ÜGYEK ÉS A HAJÓZÁS FOGALMA</i>	102
4.1.1	<i>A Duna-ágens</i>	102
4.1.2	<i>A hajózás fogalmának jogi természete</i>	104
4.1.3	<i>A nemzetközi Duna-hajózás kérdése a kiegyezés előtt</i>	105
4.1.4	<i>A nemzetközi Duna-hajózás a dualizmus rendszerében</i>	106
4.2	<i>A VÁM- ÉS KERESKEDELMI UNIÓK</i>	108
4.2.1	<i>A közös érdekű ügyek jogalapja</i>	108
4.2.2	<i>A vám- és kereskedelmi szövetség</i>	110
4.2.3	<i>A vám- és kereskedelmi szerződés</i>	114
4.2.4	<i>Az osztrák kormányzat törekvései a dualista rendszer átformálására</i>	118
4.3	<i>KÜLÜGYEK</i>	121
4.3.1	<i>A külügyek törvényes rendezése</i>	121
4.3.2	<i>A külügyi orgánumok</i>	124
4.4	<i>KERESKEDELEMÜGY</i>	128
4.4.1	<i>A közös egyetértéssel intézendő ügyek</i>	128
4.4.2	<i>A kereskedelemügy törvényes rendezése</i>	129
4.4.3	<i>A kereskedelemügyi orgánumok</i>	131
4.4.3.1	<i>Ausztriában (ciszlajtán kormányzat)</i>	132
4.4.3.2	<i>Magyarországon (transzlajtán kormányzat)</i>	134
<b>5.</b>	<b>A KÜLÜGYI SZOLGÁLAT SZERVEZETE</b>	<b>141</b>
5.1	<i>A KÜLÜGYI ÁGAK</i>	141
5.2	<i>A KÖZPONTI SZOLGÁLAT SZEREPE (MINISTERIALSTAND)</i>	142
5.3	<i>A DIPLOMÁCIAI SZOLGÁLAT (DIPLOMATISCHER DIENST)</i>	145
5.4	<i>A KONZULI SZOLGÁLAT (KONSULARDIENST)</i>	147
5.4.1	<i>A konzuli szolgálat általában</i>	147
5.4.2	<i>A konzuli jogkörök és funkciók bővülése</i>	148
5.4.3	<i>Szervezési kérdések</i>	149
5.5	<i>Az EDC-ÜGYEK APPARÁTUSA</i>	150
5.5.1	<i>Az EDC-ágens a közös külügyminisztériumban</i>	150
5.5.1.1	<i>Duna-hajózás ügye 1848-1867</i>	151
5.5.1.2	<i>A Duna-kérdés Beust és Andrassy alatt (1868-1882)</i>	152
5.5.1.3	<i>Gustav Kálnoky (és Agenor Goluchowski) szervezeti rendszere (1882-1909)</i>	153
5.5.1.4	<i>Alois Aehrenthal szervezeti rendszere (1909-1914)</i>	155
5.5.2	<i>A cs. és kir. delegált</i>	156
5.5.3	<i>A delegált irányítása alatt álló konzuli szervek és ügynökök</i>	161
5.5.4	<i>Osztrák és magyar tisztviselők az Európai Dunabizottságban</i>	162
5.5.5	<i>Hivatalszervezési kérdések és elvek</i>	164
<b>6.</b>	<b>ÜGYVITEL AZ EDC ÉS A MONARCHIA KÖZÖTT A NEMZETKÖZI DUNA-ÜGYEKBEN (1867-1883)</b>	<b>166</b>
6.1	<i>A NEMZETKÖZI HITELÜGYEK TÁRGYALÁSAI</i>	166
6.2	<i>AZ ILLETÉKSZABÁLYZAT REFORMTÁRGYALÁSAI</i>	167
6.3	<i>A MÉRTÉKÜGYI RENDSZER KIDOLGOZÁSA</i>	167
6.4	<i>A HIVATALSZERVEZÉS KÉRDÉSEI</i>	167
6.5	<i>A SZEMÉLYZETÜGYI IGAZGATÁS</i>	171
6.6	<i>A PÉNZÜGYI ALAPOK KONCEPCIÓJA ÉS IGAZGATÁSA</i>	172
6.7	<i>EGYÉB ÜGYEK</i>	172
<b>7.</b>	<b>ÜGYVITEL A KÖZÉPSŐ ÉS FELSŐ DUNA-SZAKASZOK NEMZETKÖZI ÜGYEIBEN (1867-1918)</b>	<b>174</b>

7.1	A FELÜGYELETI RENDSZEREK ÉS FOLYAMRENDÉSZETI SZABÁLYOK KONCEPCIÓINAK TÁRGYALÁSAI .....	174
7.1.1	<i>A berlini szerződés előkészítése (1878)</i> .....	174
7.1.2	<i>A berlini szerződés kivitele, az Avant-Projet kidolgozása (1878-1881)</i> .....	179
7.1.3	<i>Az előterv (Avant-Projet) kidolgozása</i> .....	189
7.1.4	<i>Az 1883. évi londoni szerződést követően</i> .....	192
<b>8.</b>	<b>ÖSSZEZÉS .....</b>	<b>198</b>
<b>9.</b>	<b>MELLÉKLETEK.....</b>	<b>206</b>
9.1	Az 1815. ÉVI BÉCSI KONGRESSZUSAKTA FOLYAMI HAJÓZÁSRA VONATKOZÓ FEJEZETE .....	206
9.2	Az 1856. ÉVI PÁRIZSI SZERZŐDÉS DUNAI HAJÓZÁSRA VONATKOZÓ RÉSZEI .....	207
9.3	Az 1871. ÉVI LONDONI SZERZŐDÉS .....	209
9.4	Az 1878. ÉVI BERLINI SZERZŐDÉS DUNAI HAJÓZÁSRA VONATKOZÓ RÉSZEI .....	211
9.5	Az 1881. ÉVI ACTE PUBLIC ADDITIONEL SZÖVEGE .....	213
9.6	Az 1883. ÉVI LONDONI SZERZŐDÉS SZÖVEGE .....	216
9.7	Az 1920. JÚNIUS 4-ÉN ALÁÍRT TRIANONI BÉKESZERZŐDÉSNEK DUNAI HAJÓZÁSRA VONATKOZÓ RÉSZEI .....	217
9.8	A M.K. IGAZSÁGÜGYMINISZTERIUM ÁLLÁSFOGALÁSA AZ EURÓPAI DUNABIZOTTSÁG BAN VALÓ OSZTRÁK ÉS MAGYAR KÉPVISELTETÉSRŐL .....	221
9.9	ALFONS FELNER VON DEN ARL EDC-DELEGÁLT CSÁSZÁRI ÉS KIRÁLYI MEGHATALMAZÁSA .....	223
<b>10.</b>	<b>ILLUSZTRÁCIÓK.....</b>	<b>224</b>
<b>11.</b>	<b>FELHASZNÁLT FORRÁSOK .....</b>	<b>226</b>
11.1	IRODALOM.....	226
11.2	LEVÉLTÁRI FORRÁSOK.....	234
11.3	EGYÉB FORRÁSOK .....	237
<b>12.</b>	<b>SZERZŐI BIBLIOGRÁFIA ÉS KONFERENCIA-ELŐADÁSOK.....</b>	<b>239</b>

A disszertáció az Innovációs és Technológiai Minisztérium által biztosított Új Nemzeti Kiválóság Program, az Osztrák–Magyar Akció Alapítvány által gondozott Ernst Mach Stipendium és Kurzaufenthaltsstipendium, illetve a Tempus Közalapítvány által gondozott Collegium Hungaricum kutatói ösztöndíjak támogatásával készült.

# 1. BEVEZETÉS

## 1.1 PROBLÉMAFELVETÉS

A Habsburg-dinasztia birodalma<sup>1</sup> benne az önálló állami létét és belkormányzati függetlenségét védelmezni igyekvő Magyarországgal sok tekintetben egyedi és kivételes jelensége volt a hosszú XIX. század Európájának, vagy ahogy a már idős Ferenc József császár és király az éppen történelmi tanulmányait Bécsben végző Carl Burckhardt, későbbi svájci attasénak (1918-1921) mondta: „*Ich bin mir seit Jahrzehnten bewußt, wie sehr wir in der heutigen Welt eine Anomalie sind*”.<sup>2</sup> A dualista Osztrák–Magyar Monarchiát annak kései évtizedeiben az államfő, Ferenc József császár és király a kor anomáliájának, míg a külföldi diplomáciai és kereskedelmi ügynökei gyakran a felmondható monarchiának (Monarchie auf Kündigung)<sup>3</sup> nevezték.<sup>4</sup>

A dualista Osztrák–Magyar Monarchia történeti korszaka, politika- és diplomáciatörténete, az osztrák–magyar közjogi viszony természete, a közös ügyek és a közös intézmények (azokon belül a közös külügyminisztérium) politikai szférája a magyar államtörténet jól feldolgozott és gazdag szakirodalommal bíró területének számít. Az osztrák akadémiai szféra a Habsburgermonarchie 1848–1918 sorozatban igen mélyrehatóan és szisztematikusan dolgozta fel a Monarchia modern-kori történetét.<sup>5</sup> Szintén kiemelkedő munka Karin-Olechowski Hrdlicka európai jogtörténeti nagymonográfiája<sup>6</sup> a dualista monarchia közös ügyeiről. Ami a magyar jogtörténeti szcénát illeti, bár a dualizmus közjogi rendszerét szisztematikusan feldolgozó nagymonográfia az utóbbi időszakban nem született, a Monarchia közjogi rendszeréről kifejtette álláspontját Komjáthy Miklós, Röss Imre, Sarló Béla, Pölöskey Ferenc,

---

<sup>1</sup> E tekintetben a birodalom szónak azon értelmét használom, amely a dinasztia uralma alatt álló országok, tartományok és királyságok együttbirtoklását közjogi tartalom nélkül fejezi ki.

<sup>2</sup> A mondat jelentése: „Már évtizedek óta tudatában vagyok, hogy mennyire egy anomáliája vagyunk a mai világnak”. BURCKHARDT, Carl Jacob: *Begegnungen*. Manesse Verlag, Zürich, 1958. p. 57. Idézi: WANDRUSZKA, Adam: „*In der heutigen Welt eine Anomalie*”. In: WANDRUSZKA, Adam; URBANITSCH, Peter: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VI. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen I*. ÖAW, Bécs, 1989. p. XI.

<sup>3</sup> GRIMMEL, A. – JAKOBEIT C. (szerk.): *Politische Theorien der Europäischen Integration*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009. p. 67.

<sup>4</sup> AVA NI Riedl. 64-3.2. *Bericht betreffend den Ausgleich mit Ungarn. Erstattet von Dr. Max von Tahenthal und Beschlüsse der Vollversammlung vom 24. Mai 1916*. Wien, 1916. p. 7.; AVA NI Riedl. 64-3 1. *Exposé Spitzmüller nach seinem Rücksicht*. p. 1.

<sup>5</sup> WANDRUSZKA, Adam – URBANITSCH Peter (szerk.): *Habsburgermonarchie 1848-1918. Bd. II. Verwaltung und Rechtswesen*. VÖAW, Wien, 1975.; WANDRUSZKA, Adam – URBANITSCH Peter (szerk.): *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Bd. VI. Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen*. VÖAW, Wien, 1989.; WANDRUSZKA, Adam – URBANITSCH Peter (szerk.): *Verfassung und Parlamentarismus*. VÖAW, Wien, 2000.

<sup>6</sup> OLECHOWSKI-HRDLICKA, Karin: *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch–Ungarischen Monarchie*. Peter Lang, Wien, 2001.

Diószegi István, Péter László, Somogyi Éva, Máthé Gábor, Mezey Barna, Stipta István és Révész T. Mihály. Újabban Szabó Szilárd disszertációjában Bosznia igazgatása kapcsán elemezte a dualizmus közjogi rendszerét, Sente Zoltán a kormányzás, míg Bathó Gábor a kormány szervezőelveinek változásait dolgozta fel.

Igen találó Mezey Barna professzor intése: *„feltehető, hogy nagy merészséggel és kalandvággyal érdemes csak belevágni egy újabb összegzésbe az ismétlések gyanúja nélkül”*<sup>7</sup> Éppen ezért magam is igyekeztem a kettős monarchiának, azon belül a közösügyi intézményrendszer (különösen a külügyi szolgálat) működésének egy olyan aspektusát beazonosítani és vizsgálni, amely kevésbé feltárt, de mégis új szemszögből világítja meg az osztrák–magyar közjogi viszonyt. A vizsgálódásaim során több szempont is a szakigazgatási természetű kérdések vizsgálata felé irányított.

1. Az Osztrák–Magyar Monarchia külügyi szolgálatának vizsgálati aspektusait tekintve a diplomáciatörténet bőségesen feldolgozott és a külügyminisztérium diplomáciai (politikai) osztályán többnyire olyan politikai jelentések fordultak meg, amelyeket gyakran nem követtek további hivatali érintkezések, még kevésbé a két országos (az osztrák császári–királyi és a magyar királyi) kormányzat relációjában. Az ügydarabok jelentős hányada elintéztetett és ad acta tétetett, így ezek inkább a politikatörténeti, mintsem a közigazgatási, jogtörténeti, államelméleti vizsgálódáshoz nyújtanak értékes forrásokat.

2. Ezzel szemben több szempontból – a közigazgatás–történet vonatkozásából különösen – is érdekesebbek az adminisztratív, kereskedelempolitikai és közigazgatási természetű ügymenetek, amelyeket a külügyminisztérium II. (adminisztratív), illetve Andrássy külügyminisztersége idején a III. (kereskedelempolitikai) osztály intézett. Ezen ügycsoportok már csak azért is figyelemre méltóak, mert az osztrák–magyar vám- és kereskedelmi szövetség szerződéseire ezen ügyek jelentős részére az osztrák és magyar kormányoknak valamilyen befolyást, bizonyos ügyekben együttdöntési jogosultságot biztosított. Az osztrák és a magyar állam ezen ügyek intézésében szerződéses viszonyban álltak, államiságuk és jogalanyiságuk kidomborodott, eljárásukban a cs. és kir. (közös) intézmények közvetítő szerepet játszottak.

3. Európai kontextusban ezen – a közigazgatási rendszerek szakigazgatási ágazataihoz – kapcsolódó ügykörök egyúttal a Szent Szövetség Európájának egy olyan szféráját is képezik, amelyben az európai kormányok a bécsi kongresszustól egészen a világháború kitöréséig

---

<sup>7</sup> MEZEY Barna: *Annexió, okkupáció, vagy cesszió?* Jogtörténeti Szemle 2010/4. sz. p. 83.



együttműködtek. Bár maga a Szent Szövetség az 1853–1856-os krími háborúval felbomlott, az 1856. évi párizsi szerződés az európai hatalmi koncertbe felvette az Oszmán Birodalmat és megerősítette az európai közjog (*ius publicum europaeum*) garanciáját bizonyos szakigazgatási természetű kérdésekben.

4. Ilyen ügynek számított például az 1815. évi Bécsi Kongresszus Záróokmányaiban lefektetett elvek között a folyami hajózás szabadságát érintő nemzetközi felügyeleti rendszerek kérdése, amely kimondottan a kereskedelmi viszonyok fejlődését volt hivatott szolgálni. A bécsi kongresszus előrevetítette európai intézmények és a parti államokat érintő együttműködési módozatok életbeléptetését. Azonban az európai hatalmi koncert befolyása egyes államok szakigazgatására más módokon is intézményesült, úgy mint például az oszmán, vagy a görög kormányzatban működő pénzügyi bizottságok, vagy karantén- és egészségügyi formájában.

5. A bécsi kongresszuson a Duna-hajózásra vonatkozó elvek kivitelére irányuló intézményekben való képviseltetés kérdését az osztrák–magyar kiegyezés során is rendezni kellett. Az 1867. évi XVI. tc.-be iktatott vám- és kereskedelmi szövetség szerződése úgy rendelkezett, hogy: „*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.*” (1867:XVI. tc. 7. artikulusz).

6. A kereskedelempolitikai ügyek, illetve szűkebb értelemben a Duna-ágens egyszerre érintette a külügyeket és a két kormány szakminisztereinek felelősségi körét, ilyen módon egy államjogi kérdéseket is rendre felvető ügycsoportként képezett állandó érintkezési felületet a két szaktárca és a közös külügyminisztérium között. Az ügycsoportból nemcsak érintkezési felületek, hanem gyakran a szakigazgatási koncepciókat és közjogi kérdéseket érintő súrlódások is adódtak, egyúttal a mindenkori ügyvitel rákényszerítette a hatóságokat, hogy azok igen érzékeny kérdésekben is megnyilatkozzanak, akár az 1867:XII tc. és a delegációs törvény kritikus pontjainak értelméről, akár a vám- és kereskedelmi szövetség uralmáról.

7. A dualista Osztrák–Magyar Monarchiában Ausztria és Magyarország viszonyára, illetve az államkapcsolat természetére vonatkozóan egymástól eltérő álláspontot képviselt a korabeli osztrák és a magyar alkotmány- és közjogi szcéna. Ezzel egyidejűleg mind az osztrák, mind a magyar közjogi irodalom egyenként sem mutatkozott egységesnek. Az osztrák közjogászok

tendenciózus elméleteikkel (a fejedelem szuverenitása, sui generis birodalom, a delegációk mint birodalmi parlament stb.) a magyar államszemélyiség belügyi aktusokra történő korlátozásával a birodalomnak közjogi minőséget igyekeztek tulajdonítani, addig más közjogászok (úgy mint Ivan Zolger) Ausztria és Magyarország közötti nemzetközi szerződéses viszonyt igyekeztek felfedezni, ami – mint majd látni fogjuk – a magyar államiságra szintén veszélyes jogelméleti következtetéseknek adhatott alapot. A magyar közjogi irodalom sem mutatkozott egységesnek, hiszen a fősodor többnyire a király és a nemzet viszonyából, a történeti alkotmányra és jogfolytonosságra hivatkozva, illetve a fejedelmi uniók természetének erőltetett vizsgálatával törekedett a magyar államiságot az osztrák nézetekkel szemben megvédelmezni. Wlassics Gyula igyekezett a nemzetközi szerződés-elmélet tekintetében Ivan Zolger elméleteivel közösséget keresni. Azonban a magyar kormányzat (Szilágyi Dezső és Tisza István) hevesen tagadták, hogy a kiegyezési törvények nemzetközi szerződést képeztek volna. Ugyanakkor Nagy Ernő államjogi nézeteire támaszkodó Thallóczy Lajosban és az osztrák Hermann von Herrritben az államfő és a közös külügyminisztérium is megtalálta kompromisszumot, így a két professzor felelt a cs. és kir. Konzuli Akadémián a magyar és osztrák államjog oktatásáért. A Thallóczy és Herrritt deskriptív államjogi tanainak közeledésére tekinthetünk akár a dualista Monarchia közjogi és jogelméleti problémakomplexumának kérdéseire vonatkozó megoldási kísérletként és javaslatként is.

## **1.2 ELMÉLETI HÁTTÉR**

A közös külügyminisztérium és ügykezelésének vizsgálata nem érhető meg önmagában a dualizmus rendszerének vizsgálata nélkül, amely során különös figyelemmel kell lennünk a kiegyezés megszületésének körülményeire, jogtörténeti előzményeire, az osztrák és a magyar közjogi felfogás ellentmondásaira, hiszen ezekből az osztrák és a magyar törvények közötti disszonancia is fakad, ami a közös és közös egyetértéssel intézett ügyekre, illetve az Osztrák–Magyar Monarchia közös és udvari szerveire is hatással van. Mivel a közös külügyminisztérium nemcsak a közös külügyekben, hanem közvetítőként határon átnyúló – de alapvetően az országos kormányzatok hatáskörébe tartozó - szakpolitikai ügykörökben is eljár, szükséges áttekinteni a diplomáciai és konzuli kapcsolatokat, illetve a nemzetközi szakmai kooperációk jogi alapját nyújtó nemzetközi jogintézmények kialakulásának körülményeit.

Így az első fejezetben a bécsi kongresszus rendszerének tömör ismertetése mellett a nemzetközi jog brit korszakának (1815-1918), illetve a modern államtudománynak egyes megkerülhetetlen intézményeit, fejleményeit és szerzőit érintjük. Emellett egy általános áttekintés is szükséges a

Habsburg Monarchia helyzetéről az európai koncertben, illetve a Monarchia és Magyarország XIX. századi viszonyáról, ezen viszony ellentmondásairól.

### 1.2.1 A hosszú XIX. század Európája (1815-1918)

Az osztrák birodalmi kérdésnek (*Reichsproblem Österreich*) nevezett probléma a Monarchia európai szerepére és külügyi viszonyaira is döntő hatást gyakorolt. A birodalom egysége és belső viszonyai a Habsburg Monarchia európai diplomáciai viszonyait, céljait és mozgásterét is alapvetően meghatározták. A jozefinizmus rendszerétől,<sup>8</sup> majd – a Szent Szövetséget létrehozó és az európai koncert együttműködését megalapozó – 1815. évi bécsi kongresszustól az 1918-as összeomlásáig (és a birodalom felbomlásáig)<sup>9</sup> a Habsburg-dinasztia és német-Ausztria számára a fő prioritást a német egységhez fűződő viszony, a birodalom egybentartását és a dinasztikus eszmék szellemében az egységállam kialakítását szolgáló államreformok,<sup>10</sup> valamint az európai nagyhatalmi státusz megőrzése jelentették.

Nemcsak a birodalom és annak nagyhatalmi helyzete, hanem a bécsi kongresszuson megteremtett Európa is rohamosan változott. Ennek főbb elvei az ancien regime-ek restaurációja, a legitimitás és a szolidaritás elvei, egyúttal a pentarchia (öt nagyhatalom egyensúlya) visszaállítása,<sup>11</sup> végül a diplomáciai kapcsolatok formáinak rendezése.

Ugyanakkor a század meghatározó tendenciáit képezik a nacionalizmus és a nemzetállami eszme, az alkotmányozási hullámok, a század második felében a klasszikus jogállam<sup>12</sup> jogi és intézményes kereteinek kialakítása. A tradicionális jogrendszerek lebontása és a polgári átalakulás szintén ebben a században zajlik, jelentős jogharmonizációs és kodifikációs tevékenységgel. A Habsburg Monarchia perspektívájából hatványozottan meghatározó az európai hatalmi egyensúly problémakomplexumának szerves részét képező Keleti-kérdés, a német egységhez fűződő viszony, illetve a birodalom belső kormányzati és jogi struktúrájának (közjogi, alkotmányos és intézményi) kérdése.

---

<sup>8</sup> REINALTER, Helmut: *Josephinismus als Aufgeklärter Absolutismus*. Böhlau Verlag, Bécs, 2008; HEGNER, Edgar: *Josephinismus - Reformen und ihre Spannungsfelder in Österreich*. Grin Verlag, Norderstedt, 2002.

<sup>9</sup> A Szent Szövetség, a dualista monarchia

<sup>10</sup> REDLICH, Joseph: *Das österreichische Staats- und Reichsproblem*. Der Neue Geist Verlag, Leipzig, 1920. pp. 1-58.

<sup>11</sup> MEZEY Barna: *Ausztria és az örökös tartományok*. In: MEZEY Barna, SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris, Budapest, 2003. p. 291.

<sup>12</sup> VARGA ZS. András: *Rudolf Gneist: A jogi állam* (ford. Takács Péter). Dialóg Campus, Budapest, 2018. A klasszikus jogállamról ld.: MÁTHÉ, Gábor: *A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia*. Jogtörténeti Szemle 2015/3. pp. 34-40.

A XIX. század elválaszthatatlan a modern államtantól, államjogtól és nemzetközi jogintézményektől, egyben a rendszeres nemzetközi konferenciák és a kodifikáció kezdete is ez a korszak. A bécsi kongresszuson a Szent Szövetség tagjai kötelezték magukat, hogy alattvalóikat családtyaként irányítják, az európai hatalmi egyensúlyt érintő kérdéseket rendszeres nemzetközi értekezleteken, kongresszusokat, konferenciákat rendezik,<sup>13</sup> illetve ezek mellett szakpolitikai, szakigazgatási kérdésekben is együttműködnek. A kongresszus a nemzetközi jog brit korszakának nyitányát jelentette,<sup>14</sup> egyúttal egyik kiinduló tételévé lett az európai államok egyensúlya.<sup>15</sup> A modern államtudomány és nemzetközi jog irodalma is újradefiniálja az államokat,<sup>16</sup> illetve az államközi kapcsolatokat.<sup>17</sup> Mindez vizsgálódásunk szempontjából azért is kiemelkedő jelenség, mert a magyar közjogi felfogás is az alkotmánytörténetből (1723. I.II.III. tc-ek, 1790:X. tc., 1848:III. tc.), valamint a király és a nemzet közötti szerződésből vezette le Magyarországot önálló állami létét. A magyar közjog csak megkésve kezdte vizsgálni a modern államfogalmat, illetve az államtudomány és az államközi kapcsolatok modern tanainak megfelelően vizsgálni a Magyarország és Ausztria közti viszonyt. A diplomáciai<sup>18</sup> és konzuli kapcsolatok jogának<sup>19</sup> alakulása, a nemzetközi kapcsolatok és államok közötti érintkezések új formái szintén a században születtek meg, ezek intézményeit, jogi fogalmait és dogmatizmusát a nemzetközi közjogászok folyamatosan alakították. Az államközi kapcsolatok terén a lazább kooperációt jelentő nemzetközi szakigazgatáson át egészen a szorosabb államközi érintkezést jelentő nemzetközi bizottságokig számos intézmény

---

<sup>13</sup> BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014. p. 31.

<sup>14</sup> GREWE, Wilhelm G.: *The Epochs of International Law*. De Gruyter, Berlin, New York, 2000. pp. 429–444.

<sup>15</sup> VON HOLTZENDORFF, Franz: *Handbuch des Völkerrechts II*. Verlag von J.F. Richter, Hamburg, 1877. pp. 14–17.

<sup>16</sup> BLUNTSCHLI, Johann Kaspar: *Lehre vom modernen Staat I*. Verlag der Cotta'schen Buchhandlung, Stuttgart, 1886.; JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. O. Häring, Berlin, 1900.; PHILLIMORE, Robert: *Commentaries on International Law*. pp. 79-93. VON LISZT, Franz: *Das Völkerrecht systematisch dargestellt*. Verlag von O. Häring, Berlin 1906. pp. 40-112.; Gareis, Karl: *Institutionen des Völkerrechts*. Emil Roth in Giessen, 1901. pp. 47–69.; VON HOLTZENDORFF 1887a. pp. 5–32.; ULLMANN, Emanuel: *Völkerrecht*. Verlag von Mohr, Tübingen, 1908. pp. 86–153.

<sup>17</sup> JELLINEK, Georg: *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Alfred Hölder, Bécs, 1882; BRIE, Siegfried: *Theorie der Staatenverbindungen*. Verlag von Ferdinand Enke, Stuttgart, 1886. A monarchikus uniók kérdésköréről ld.: VON JURASCHEK, Franz: *Personal- und Realunion*. Carl Heymann's Verlag, Berlin, 1878.

<sup>18</sup> Nehéz lenne alulértékelné a bécsi kongresszus-akta mellékleteként elfogadott 1815. február 8-án kelt szabályozást, amely a diplomaták rangjának egységesítésével megteremtette a modern diplomácia alapjait. *Das Reglement über den Rang zwischen den diplomatischen Agenten*. Forrás: <http://www.staatsvertraege.de/Frieden1814-15/diplomatenstatus1815.htm> (Utolsó letöltés: 2020.09.16.). A diplomáciai kapcsolatok jogáról. VON HOLTZENDORFF, Franz: *Handbuch des Völkerrechts III*. Verlag von J.F. Richter, Hamburg, 1887. pp. 605–684.; VON LISZT, Franz: *Das Völkerrecht systematisch dargestellt*. Verlag von O. Häring, Berlin, 1906. pp. 113–129.

<sup>19</sup> VON HOLTZENDORFF 1887b. pp. 603-684.; VON LISZT 1906. pp. 130–144. Az Osztrák–Magyar Monarchia konzuli szabályait ld. MALFATTI DI MONTE TRETTO, Joseph: *Handbuch des österreichisch-ungarischen Consularwesens*. Wilhelm Braumüller, Bécs 1879.

jött létre a XIX. században. A népek közösségének szerveit képező eltérő természetű és mandátummal felruházott intézmények különböző formáit az alábbiakban röviden tekintjük át.

A nemzetközi folyami bizottságok közül az Európai Dunabizottságot (*la Commission Européenne du Danube, Europäische Donaucommission*, a továbbiakban: EDC), a Kongó Bizottságot (ez utóbbi a gyakorlatban nem kezdte meg működését), vagy a Szezi csatorna munkálataira felállított bizottságot érdemes megemlítenünk. Az egészségügyi bizottságok (Sanitätskommissionen) a folyami bizottságokhoz képest korlátozottabb hatáskörökkel működtek. Franz von Liszt ezutóbbiakat inkább tanácsként (Conseil) említi, az 1881-ben létrejött Bukaresti Nemzetközi Tanácsot és a Konstantinápolyi Tanácsot sorolja közéjük. Ez utóbbi állt egy az 1830-as években létrehozott Legfelsőbb Egészségügyi Tanácsból az ottomán külügyminiszter elnöklete alatt, ennek alárendelve működött 1881 óta a Tengerészeti Egészségügyi és Karantén- Tanács (Conseil saintaire maritime et quarantenaire) Alexandria székhellyel. Emellett a Vörös-tenger és a Perzsa Öböl mentén létrehozott egészségügyi állomások is a Tanács alá rendelten működnek. Végül harmadik példaként Liszt a tangeri Egészségügyi Tanácsot hozza példaként, amelyben a diplomáciai testület hatáskörei 1879-ben kerültek megerősítésre.

Harmadik kategóriaként Liszt a pénzügyi igazgatás felügyeletére létrehozott nemzetközi szervezeteket mutatja be, ezek között elsőként a török államadósság kezelésére Anglia, Németország, Franciaország, Ausztria és Olaszország képviselőivel létrehozott bizottságot. Az egyiptomi pénzügyi igazgatás felügyeletére szintén létrejött egy bizottság 1876-ban (*Commission de la caisse de la dette publique*), és Liszt ebbe a kategóriába sorolja a Görögország pénzügyi igazgatásának felügyeletére létrejött nemzetközi együttműködést is.

Külön kategóriaként (*Union*) említi Liszt a nemzetközi igazgatási közösségeket, amelyeket irodának (*Bureau*), hivataloknak (*Office*), olykor szövetségeknek (*Association*), vagy egyleteknek (*Verband*) is nevez és összesen tizenkettőt nevesít közülük: Nemzetközi Telegráfiai Hivatal; Posta Unió; Mérésügyi Hivatal; Szellemi Tulajdon Hivatala; Irodalmi és Művészeti Alkotások Hivatala; Nemzetközi Geodéziai Szövetség; a Rabszolgotartás és Tabszolgakereskedelem elleni Hivatal; Nemzetközi Vámegegyet, a Nemzetközi Közlekedési Hivatal; az Állandó Választottbíróház Hágában; az Állandó Cukorbizottság és a Nemzetközi Köztisztasági Hivatal.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> VON LISZT 1906. pp. 150-155.

Oppenheim szintén nem a nemzetközi jogalanyok között, hanem az államközi kapcsolatoknál tárgyalja a nemzetközi szervezeteket, amelyeket bizottságokra (commissions) és hivatalokra (offices) oszt fel. A bizottságokat szintén funkcionális logika mentén tipizálja, így a hajózási bizottságok (itt említve az általunk vizsgált EDC-t is), köztisztasági bizottságok és pénzügyi bizottságok mellett külön alkategóriaként állítja a nemzetközi cukorbizottságot.<sup>21</sup> A nemzetközi hivatalokkal kapcsolatban Oppenheim kiemeli, hogy ezek nem politikai célból jönnek létre.<sup>22</sup>

Az Osztrák Császárság 1860-as évekbeli válságaihoz és a dualista rendszer kialakulásához nemcsak az európai hatalmi koncert diplomáciai és nagyhatalmi játszmái, valamint a birodalom katonai vereségei járultak hozzá, hanem a magyar köztörténet nagyobb figyelmét elnyerő belső feszültségek is.<sup>23</sup> A viszonyítási pontként számontartott solferinói (1859) és königsbergi (1866) súlyos katonai vereségek között a közjogi provizórium időszakában a Schmerling-féle államminisztérium és a császár számára egyre több kevésbé látványos fejlemény is rávilágított, hogy a birodalmi centralizmus és differenciált föderalizmus rendszereinek erőltetése milyen külpolitikai és nagyhatalmi veszteségekhez vezet.

A Habsburg Monarchia egy nemzetközi szakigazgatási kérdés nyomán végrehajtott diplomáciai paradigmaváltása tökéletesen és plasztikusan rávilágít, hogy a rendezetlen osztrák–magyar közjogi kérdés milyen súlyosan hátráltatta a birodalom külügyi törekvéseit, mozgásterét és potenciálját. Az 1815. évi bécsi kongresszuson kimondott szabad hajózás elvét gyakorlatba ültető 1856. évi párizsi szerződés alapján Ausztria egy a Duna teljes folyami szakaszára bécsi székhellyel felállítandó Parti Államok Bizottsága nevű (*Commission Riveraine du Danube, Donauuferstaatencommission*, a továbbiakban: DUC) nemzetközi szerv vezetésével kívánta hegemon gazdasági törekvéseit erősíteni. Azonban miután Bajorországgal és Württemberggel közös szabályzatok kerültek kidolgozásra, és a DUC már az első üléseit is megtartotta, a Monarchia tisztázatlan államjogi helyzete és az esetleges szupranacionális befolyás miatt 1861 áprilisában e tervről le kellett tenni. Kisebbik rosszként csupán a Duna-torkolat fellett ellenőrzést gyakorló szupranacionális galaci székhelyű EDC fennmaradását kellett támogatni, mivel a galaci konzul és a cs.k. pénzügyminiszter egyaránt fenyegetőnek találták a francia és brit jelenlétet a birodalom rendezetlen közjogi helyzetében.

---

<sup>21</sup> OPPENHEIM, Lassa: *International Law*. Logmans Green, New York, 1905. pp. 493-496.

<sup>22</sup> OPPENHEIM, 1905. pp. 496-498.

<sup>23</sup> SOMOGYI Éva: *A birodalmi centralizációtól a dualizmusig*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1976.

Johann von Rechberg osztrák külügyminiszter 1861. április 6-án keltezett, a galaci konzulként működő osztálytanácsosának (egyúttal az EDC osztrák biztosának), Franz Beckének írt levelében úgy fogalmazott: *„Da es bei den politischen Conjunctionen bei der feindseligen Stellung der Fürstenthümer bei der höchst verwirkelten Meinungsverschiedenheit über die nächsten und wichtigsten Fragen jetzt und in der nahen Zukunft noch unthümlicher als früher sein würde, die Ufer-Staaten-Co[mmissi]on\ einzuberufen und in Thätigkeit zu setzen dahin noch wegen der dazwischen getretenen Schwierigkeiten noch nicht so organisirt ist, um die Geschäfte an der Sulina-Mündung übernehmen und wirklich leisten zu können, dass es ferner bei den derartigen Verhältnissen nicht möglich ist, eine solche Organisirung jetzt in Verhandlung zu nehmen ohne dass dabei die wichtigen Interessen Österreichs auf seiner eigenen Donaustrecke compromittirt würden, [...]”*<sup>24</sup>

Rechberg külügyminiszter ugyanezen levelében nem sokkal később nyomatékosította az Európai Dunabizottság fenntartásának szükségességét, melynek kompetenciája csak a legalsóbb török Duna-szakaszra terjed ki, ezáltal az osztrák érdekek nem szenvedhetnének olyan károkat, *„wie es der Fall würde, wenn mit der Einberatung der Uferstaaten-Co[mmissi]on\ in einem ungünstigen Zeitpuncte alle tief eingreifenden Fragen über die Schifffahrtsberechtigungen und über die Competenz auf der oester[reichischen]. Donau halbst wieder in eine durch feindselige und mächtige Einflüsse beherrschte Discussion gezogen wurde, eine Eventualität, welche bei dem neuerlichen Zustanden in Ungarn geradezu als gefährlich bezeichnet werden muss.”*<sup>25</sup>

A tradicionális rendi vonásokkal bíró Magyarországnak nemcsak az önálló államiságért küzdött a században, hanem ezzel együtt a század második felében a nemzetközi jogalanyiságért, a nemzetközi kapcsolatok európai és globális vérkeringésébe való bekapcsolódásért és láthatóságért is.

---

<sup>24</sup> HHSTA AR F34 SR 35. Rechberg Franz Beckének. 1861.04.06. Bécs. A levélből származó idézet saját fordításban: *„Mivel a fejedelemségek [Szerbia, Moldva és Havasalföld – Sz.M.] ellenséges hozzáállása különböző politikai szándékok találkozásánál rendkívül kusza véleménykülönbség alakult a következő és legfontosabb kérdések kapcsán, most és a közeli jövőben az eddigieknél is korábbi lett a Parti Államok Bizottságának összehívása és működésbe helyezése, mivel a közben felmerült nehézségek miatt még nincs [a DUC – Sz.M.] oly mértékben megszervezve, hogy a Szulina-torkolat ügyeit átvenni és ténylegesen intézni képes volna, és hogy ennek későbbi viszonyaiban sem lehetséges egy ilyen szervezést tárgyalásba venni anélkül, hogy Ausztria legfontosabb érdekei saját Duna-szakaszán kompromittálódnának, [...]”*

<sup>25</sup> HHSTA AR F34 SR 35. Rechberg Franz Beckének. 1861.04.06. Bécs. A levélből származó idézet saját fordításban: *„Mint amilyen a helyzet lenne, ha a DUC-nak kedvezőtlen időpontban történő összehívásával minden a hajózási jogokkal és az ausztriai Duna-kompetenciával kapcsolatos mélyreható kérdés megintcsak egy ellenséges és hatalmas befolyás által uralt vitában kerülne elő, egy olyan esetlegességgént, amelyet a magyarországi újabb állapotok miatt megintcsak veszélyesként kell kezelnünk.”*

Az 1867-es kiegyezéssel amellet, hogy egy a korabeli, de még a mai államtudomány számára is nehezen definiálható államkapcsolat jött létre Ausztria és Magyarország között, az országos, a közös egyetértéssel intézett, illetve a közös ügyek vitelének egy rendkívül bonyolult rendszere alakult ki. Ezen ügyek tárgyalását az európai hatalmi és külpolitikai, valamint határon átnyúló szakmai kérdésekben nemcsak a hárompólusú rendszer (Hofstaat, Ausztria és Magyarország), illetve az ügyek természete szerint differenciált hatáskörök nehezítették, hanem a dualista rendszer kettős jogszabályi környezete, melyben egyes lényegi tételekben egyező, de szövegükben mégis eltérő osztrák és a magyar törvények ellentmondásai tökéletesen kirajzolják az egymással összeférhetetlen osztrák és magyar közjogi felfogás ellentéteit.

### **1.2.2 Ius Publicum Europaeum - Az Osztrák(-Magyar) Monarchia az európai hatalmi koncertben**

Az európai közjog (jus publicum europaeum) bár egy más nemzetközi politikai környezetben és más tartalommal, de mindmáig reneszánszát éli.<sup>26</sup> Az utóbbi évtizedekben a népek joga (Völkerrecht) újra az ausztriai jogtörténeti kutatások tárgyát képezte, mindemellet a nemzetközi jog története szintén az ausztriai jogtörténeti, jogelméleti és történettudományi vizsgálódások fókuszában maradt. Ugyanígy az európai egységmozgalmak vizsgálata szintén máig tartó aktualitással bír.<sup>27</sup> Az európai integrációtörténetben a XIX. század Európája kiemelkedő fontosságú fejezetet képez.<sup>28</sup>

Az eredeti értelmében vett európai közjog hanyatlásának és leépülésének korszakát Carl Schmitt 1890-1918-ra teszi,<sup>29</sup> ugyanakkor az európai kongresszusokon az európai közjog garanciája alá helyezett elvek és intézmények 1815 és 1918 között az európai külügyi szolgálatok érintkezései során mindvégig jelen vannak és számos tanulsággal szolgálnak. Az európai hatalmi koncert legalább 42 nyilvános kongresszust és konferenciát tartott, amelyek többszáz üléséről született jegyzőkönyv. Ezek mellett számos informális nagykövetségi konferencia, felügyeleti bizottságok, hajózási és határszervező bizottságok, vizsgáló missziók

---

<sup>26</sup>VON BOGDANDY Armin – HINGHOFER-SZALKAY, Stephan: *Das etwas unheimliche Ius Publicum Europaeum. Begriffsgeschichtliche Analysen im Spannungsfeld von europäischem Rechtsraum, droit public de l'Europe und Carl Schmitt.* Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 73. (2013). pp. 217–218.

<sup>27</sup> STAUDIGL-CIECHOWICZ, Kamila: *Zeitgeschichte und Rechtsgeschichte.* In: GRÄSER, Marcus – RUPNOW, Dirk (Hg.): *Österreichische Zeitgeschichte – Zeitgeschichte in Österreich.* Böhlau, 2021. pp. 687–688.

<sup>28</sup> PRETTENHALTER-ZIEGERHOFER, Anita: *Europäische Integrationgeschichte.* Innsbruck, 2012.

<sup>29</sup> SCHMITT, Carl: *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum.* Duncker & Humblot, Berlin 2011. pp. 200–213.



mind az európai koncert eszköztárához tartoztak.<sup>30</sup> Az európai koncert kétszintű jogi-politikai rendszere vezetett olyan későbbi intézmények, mint például az ENSZ Biztonsági Tanácsának felállításához.<sup>31</sup> Ardeleanu még tovább megy, amikor azt állítja, az európai koncert egyik intézménye, az Európai Dunabizottság a modern nemzetközi szervezetek – úgy mint a Népszövetség – intézményeinek és működési elveinek forrását képezi.<sup>32</sup>

Az európai hatalmi egyensúly rendszere mindemellett professzionalizálta a diplomáciát és a külpolitikát,<sup>33</sup> illetve kijelenthetjük, hogy intézményei a válságkezelésnek olyan széleskörű ismeretanyagát halmozták fel, amelyet joggal tarthatunk korokon átívelő jelenségnek és értékeknek.<sup>34</sup>

A z 1815. évi bécsi kongresszuson Európa kormányai a legitimizmus, a konzervativizmus, a restauráció elveinek kimondásával alapvetően az európai hatalmi egyensúlyt célozták. A bécsi kongresszusokmány határozott a területrendezések és a diplomáciai kapcsolatok jogának rendezése mellett, az európai uralkodók és hatalmak vállalták, hogy Európa ügyeit kölcsönös felelősséggel, rendszeresen kongresszusokon rendezik. Azonban a nemzetközi közjogi elvek meghatározásakor, ezek védelmének előmozdítására és realizálására az európai közjog oltalma alatt megjelentek szakigazgatási kérdések is pl. nemzetközi folyami hajózás és a kapcsolódó rendszabályok végrehajtása<sup>35</sup>

A Bécsi Kongresszus Záróokmányának VII. fejezetében meghatározta a nemzetközi folyók jogi ismérveit és elvben kimondta a folyami hajózás szabadságát. Ezen jogok és a szabad hajózás elvének realizálása és a hatékony intézményes felügyelet kiépítésének szüksége is az államközi kapcsolatok mind szorosabb fejlődésének vált indikátorává, így az európai államközi kapcsolatok terén is megjelentek a lazább nemzetközi kooperációk, bizottságok, illetve

---

<sup>30</sup> SCHULZ, Matthias: *The Concert of Europe and international security governance. How did it accomplish, what were its shortcomings, what can we learn?*. In MÜLLER, Harald – RAUCH, Carsten (Szerk.): *Great Power Multilateralism and Prevention of War. Debating the 21st Century Concert of Powers*. Routledge, Oxon, 2011. pp. 41-61.

<sup>31</sup> SCHULZ, Matthias: *The Concert of Europe and international security governance. How did it accomplish, what were its shortcomings, what can we learn?*. In MÜLLER, Harald – RAUCH, Carsten (Szerk.): *Great Power Multilateralism and Prevention of War. Debating the 21st Century Concert of Powers*. Routledge, Oxon, 2011. pp. 41-61.

<sup>32</sup> ARDELEANU, Constantin: *The European Commission of the Danube, 1856-1948. An Experiment in International Administration*. Brill, Leiden, 2020. pp. 215-216.

<sup>33</sup> SCHULZ pp.41-61.

<sup>34</sup> Halász Iván: *Az állam összeomlása és újjáépítése*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014. p. 42.

<sup>35</sup> Az 1856. évi párizsi szerződés a folyami hajózásra vonatkozó bécsi elvek kapcsán így nyilatkozik: „*Sie [a részes felek] erklären diese Bestimmung von nun an als zum öffentlichen Europäischen Rechte gehörend, und stellen dieselbe unter ihre Garantie.*” RGBl. 62/1856. Staatsvertrag zwischen Oesterreich, Frankreich, Großbritannien, Preußen, Rußland, Sardinien und der Türkei. Geschlossen zu Paris 30.03.1856. Artikel 15.

különböző jogállású nemzetközi szervezetek. A nemzetközi folyami hajózás szabadságának realizálása megkövetelte az érintett parti államok közremunkálását, egységes elvek szerinti multilaterális együttműködés kialakítását. Az európai folyami bizottságok a bécsi elveknek megfelelően alapvetően a parti államok delegáltjaiból álltak, szervezetük joghatóságuk többnyire erősen korlátozott volt.

Kivételt képezett a Duna, amelyen megosztott nemzetközi ellenőrzés jött létre. A folyami szakaszon a többi európai folyóhoz hasonlóan a parti államok hoztak létre egy felügyelő bizottságot, amely működésképtelenné válván részben az Ausztria, Bajorország, Württemberg és az Oszmán Birodalom által elfogadott – ám utóbbi területén a belső államjogi konfliktusok miatt életbe nem léptetett – 1857. évi dunahajózási akta által nyert átmeneti rendezést a kérdés, míg az oszmán fennhatóság alatti fejedelemségekkel és utódállamokkal idővel kétoldalú kereskedelmi és hajózási szerződésekben igyekeztek az érintett európai hatalmak a súlyos nehézségeket okozó jogbizonytalanságot felszámolni. Ellenben a Duna torkolati szakasza felett egyedülálló módon az európai hatalmak delegáltjaiból álló (Nagy-Britannia, Franciaország, Poroszország, Ausztria, Szárd Királyság, Oroszország, Oszmán Birodalom) bizottság jött létre, amely kezdeti provizorikus státuszát követően az európai kongresszusokon született szerződések értelmében fokozatos jogkiterjesztéssel egy területenkívüliséget élvező, széleskörű autonómiával és mentességekkel felruházott kvázi-állandó nemzetközi szervezetté nőtte ki magát, amely mind jogállásában, mind szervezetét, döntéshozatali mechanizmusait, személyzeti állományát és működését tekintve a XX. századi nemzetközi szervezetek előképének tekinthető.

Az Európai Dunabizottság (1856-1917) az 1856. évi párizsi szerződéssel jött létre eredetileg 2 éves mandátummal és az 1815. évi bécsi kongresszus Záróokmányában kimondott szabad hajózás elvének a Dunára való kiterjesztésében és végrehajtásában volt szerepe. Az EDC eredetileg csak folyamszabályozási, technikai munkálatokra kapott felhatalmazást, azonban az európai kongresszusokon és konferenciákon az európai hatalmak újabb és újabb mandátumokat – Párizsban (1858) 2 évre, Londonban (1861) 5 évre, Galacban (1865) 6 évre, Párizsban (1871) 12 évre, Berlinben (1878), Galacban (1881) és végül ismét Londonban (1883) 20 évre – és mind szélesebb jogköröket juttatott a bizottságnak,

Az Európai Dunabizottság illetékességi területe eredetileg Iszakcsától a Fekete-tengeri torkolatig terjedt, amelyet az 1878. évi berlini szerződés kiterjesztett felfelé Galacig, majd az 1883. évi londoni szerződés Brailáig. Míg az EDC kezdeti éveiben egy provizorikus műszaki-

technikai jogkörökkel bíró bizottmány volt, addig az 1865. évi galaci szerződésbe foglalt közokmány (*Acte public*) és az 1878. évi berlini kongresszus jelentősen bővítette a hatásköreit, hatósági jogokkal ruházta fel, egy kvázi állandó mandátumot kapott. A berlini szerződés egyúttal az EDC-t kiemelte az oszmán szuverenitás alól, a bizottság intézményei, hivatalai és saját személyi állománya is területenkívüliséget, különböző mentességeket élveztek. Egyes nemzetközi jogászok a bizottságot mint *Flussstaat*, vagy *État dans l'état* jellemezték, a magyar kormányzatból Lers Vilmos is egy állam az államban hasonlattal utalt ezen európai intézményre. Az osztrák–magyar külügyi szolgálat is az európai kongresszusok mandátumaiból származó különleges karaktert tulajdonított a bizottságnak. Alphons Felner von den Arl osztrák–magyar cs. és kir. delegált, galaci főkonzul az Al-Dunát egyenesen az Európai Dunabizottság domíniumának aposztrofálta<sup>36</sup>

Az EDC – folyamrendészeti kihágási ügyekben bíraskodást is végző – elsőfokú hatóságai Szulinában és Tulesában működtek, míg a bizottság a másodfokú fórumként és fellebbviteli bíróságként is működő közgyűlések helyszínén Galacban székel. Az Európai Dunabizottságban, illetve annak irányítása alatt összesen 7 hivatal és szolgálati ág működött.<sup>37</sup>

Az EDC-delegáltak, mivel többnyire a galaci konzul, vagy főkonzul töltötte be a tisztséget, az általános konzuli szolgálat mellett el kellett járnia a nemzetközi szerződések által előírt érintkezésekben az Európai Dunabizottság hivatalaival, illetve asszisztenciát kellett teljesítenie az osztrák–magyar hajók adminisztrációja során. Azonban a delegált nem (fő)konzuli minőségében, hanem mint „le délégué d’Autriche-Hongrie à la Commission Européenne du Danube” járt el és E.D.C. iktatással küldte meg jelentéseit a bécsi közös külügyminisztériumnak.

### 1.3 HIPOTÉZISEK:

1. Feltételezem, hogy az 1815. évi Bécsi Kongresszuson a folyami hajózás szabadságának érvényesítésére kimondott elvek – ha a maguk teljességében nem is érvényesülhettek – az 1856. évi párizsi konferenciát követően is meghatározták az európai konferenciák és az európai kormányok működését a hajózási ügyek szabályozása során. (H1)

---

<sup>36</sup> HHStA MdÄ AR F66 19. Nr. 33489. Felner jelentése. Braila, 1918. június 22.

<sup>37</sup> Az Európai Dunabizottság hivatalairól és személyi apparátusáról bővebben ld. ARDELEANU, Constantin: *The European Commission of the Danube, 1856–1948. An Experiment in International Administration*. Leiden – Boston, Brill, 2020. pp. 195–227.

2. Feltételezem, hogy az 1815. évi bécsi kongresszus aktában lefektetett és az 1856. évi párizsi kongresszust lezáró szerződésben bővebben körülírt elvek kivételét a Monarchia két államában a magyar és osztrák – belügyi, kereskedelemügyi közlekedésügyi – hatóságok végezték, az elveket a végrehajtás során hatósági gyakorlatukkal, illetve rendeleti jogalkotásukkal formálták. (H2)
3. Feltételezem, hogy a fentemlített bécsi elvek kapcsán a külügyi vonatkozású ügyekre külön eljárásrend jött létre, amely beépült az osztrák–magyar vám- és kereskedelmi szövetségekbe, majd szerződésekbe. (H3)
4. Feltételezem, hogy az EDC-t érintő külügyi vonatkozású ügyek diplomáciai és kereskedelempolitikai természetűek, amelyek közül előbbi közös ügynek, utóbbi közös érdekű ügynek minősül. Az Osztrák–Magyar Monarchia külügyi szolgálatának központi szervezete mindkét ügykörben elsődlegesen eljár, azonban a két kormány által megszabott keretek között. Vagyis a külügyminisztérium közigazgatási osztályának ügyeire a magyar és osztrák szakminisztériumok befolyást gyakorolnak. (H4)
5. Feltételezem, hogy az osztrák és a magyar szakminisztériumok az Európai Dunabizottság ügyvitelére nézve alkotmányos befolyásukat gyakorolták, a cs. és kir. Külügyminisztérium és az EDC közötti hivatali érintkezésekre nézve is azonosítható és kimutatható hatást gyakoroltak. (H5)
6. Feltételezem, hogy a magyar kormányzat ügyvitele és a magyar jogalkotás együttesen alátámasztja a magyar közjogi felfogást, miszerint a külügyek tekintetében közösek az intézmények és az orgánumok, de az állami akarat és a két államszemélyiség, mint az aktusok forrása nem olvad egybe. (H6)
7. Végül feltételezem, hogy a magyar kormányzat szakmai tevékenységének hatása és a magyar apparátus jelenléte a nemzetközi szerződések tárgyalásain túlmenően is azonosítható az Európai Dunabizottság intézményében, amely a nemzetközi szervezetek előképe. Ilyen módon a dualizmus kori magyar állam hozzájárulása a nemzetközi szervezetek kialakulásához azonosítható. (H7)

#### **1.4 KUTATÁSI CÉLOK ÉS MÓDSZERTAN**

Értekezésemben a dualista Osztrák–Magyar Monarchia egyik olyan intézményét vizsgálom, amely az osztrák–magyar államalakulatnak talán az egyik legtöbb közjogi és

szuverenitáskérdést felvető szféráját képezte. A közös külügyminisztérium ballhausplatzi szervezete a kiegyezés nyomán végbement alkotmányos átalakulásokat követően is az összmonarchia (*Gesamtmonarchie*), a dinasztia szolgálatának, valamint a birodalmi politikának a szubsztanciája maradt. Az osztrák és magyar kiegyezési törvények, valamint a dualizmus közjogi természetének kettőssége miatt azonban az osztrák és a magyar közjogi felfogás másként vélekedett a minisztériumról, annak közösségéről, illetve a két államnak a minisztériumhoz fűződő jogi viszonyáról.

Az elvégzett kutatásom és ezen értekezés célja kettős. Elsősorban a dualizmuskori közös külügyminisztérium – és tágabb értelemben a külügyi szolgálat – jogállását, szervezetét, működésének gyakorlatát és közjogi kereteit igyekszem bemutatni, egyúttal a vizsgálódás során az alkotmányosság kérdését tartottam szemelőtt. A külügyi szolgálat működésére vonatkozó jogi kereteket az osztrák decemberi alkotmány, valamint a magyar 1867:XII. törvénycikk képezték, azonban a külügyi szférát erősen meghatározta a szervezeti szokásjog, a külügyminiszter által kibocsátott kancelláriárendeletek, illetve az államfő külügyi felségjogai.

A külügyi szolgálat jogállását azon szempontból is megvizsgálom, hogy ennek működésére az osztrák és a magyar állam a dualista közjogi átalakulásból fakadó, valamint a gazdasági kiegyezések és a vám- és kereskedelmi szerződések nyomán bővülő alkotmányos befolyását mennyiben tudta a külügyekre, valamint az ügyek természetéből fogva a külföld irányába is érdekeltséggel bíró kereskedelmi viszonyok vonatkozásában kidomborítani.

Vagyis a külügyi szolgálatot és benne a külügyminisztériumot érintő közjogi keretek körében a Monarchia két államának a külügyminisztérium eljárásaira gyakorolt befolyását vizsgálom, illetve azt, hogy e befolyás a két kormány (két érintett kereskedelemügyi tárca) aktusai által milyen tartalommal töltötték meg, milyen értelmet adtak az 1867. évi törvényeknek.

Értekezésemben arra is keresem a választ, hogy a kiegyezési törvények, valamint a vám- és kereskedelmi szerződések alkotta jogi kereteket a külügyminisztérium, valamint az osztrák és a magyar kereskedelemügyi minisztériumok ügyvitele milyen tartalommal töltötte meg. A kérdést feltehetjük úgy is, hogy az európai közjog oltalma alá tartozó elvek, illetve az európai mandátumok miként jelennek meg a dualizmus-kori magyar közigazgatási pragmatikában? Sikerült-e az országos kormányoknak a külügyek vitelére tényleges befolyást gyakorolniuk? Milyen szempontok szerint igyekezett a magyar kormány a nagy európai politikára hatást

gyakorolni, és az ügyvitelben milyen közjogi kérdések merültek fel, vagy kerültek ellentétbe a szakmai szempontokkal?

A vizsgálódásom során az európai hatalmi koncert, az európai közjog tárgyalását követően igyekszem elhelyezni az EDC-ügyvitelt a dualista Osztrák–Magyar Monarchia közjogi rendszerében. Ezt követően az EDC-akták és a külügyminisztérium által az osztrák és a magyar szakminisztériumokkal folytatott hivatali érintkezések feldolgozásával induktív logikai következtetésekkel, részben történeti módszertannal – az azonosított ügyvitel darabszintű vizsgálatával – igyekszem a magyar kormányzat működésére vonatkozó általános megállapításokra jutni.

Az ügyvitel és a szakminisztériumok vizsgálata azért is vezethetnek új kutatási eredményekre, mert a törvényeken túl megvilágítja a dualizmuskori magyar közjog tételeinek értelmét, így tulajdonképpen a M.Kir. Miniszterelnökség, illetve a M.Kir. Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium (1889-től M.Kir. Kereskedelemügyi Minisztérium) az egyedi ügyekben elvi döntéseiben maga állapítja meg a magyar közjogot, amikor a napi szintű hivatali érintkezések rákényszerítik a törvények értelmének megvilágítására.

Az osztrák és magyar közjog vizsgálatakor természetesen nagyban támaszkodtam a korabeli magyar alkotmányjogi és államjogi irodalomra, kiemelten Deák Ferenc, Korbuly Imre, Concha Győző, Nagy Ernő, Kmety Károly, Márffy-Mantuano Rezső, Polner Ödön, Ferdinandy Gejza, Thallóczy Lajos munkásságára. Igyekeztem a magyar jogtudomány nézeteit a korabeli osztrák közjogászok tételeivel is összevetni, különösen Franz Hauke, Hermann von Herrnritt, Friedrich Tezner, Ferdinand Lentner, Josef Ulbrich, Ivan Zolger, valamint Hans Kelsen munkásságát. Természetesen alapul vettem a korabeli közigazgatási jogi szakirodalmat is – kiemelten Grünwald Béla,<sup>38</sup> Hegedüs János,<sup>39</sup> Kmety Károly<sup>40</sup> és Márkus Dezső<sup>41</sup> munkásságát – azonban főként a normaszövegek elősorolására és tartomelemzésére épülő irodalom miatt is szükségét éreztem a közigazgatási aktusok szintjének vizsgálatára és konkrét jogesetek levéltári forrásokból történő kutatására.

---

<sup>38</sup> GRÜNWARDL Béla. *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. A közigazgatás feladatai. Második kötet: A közigazgatás és a gazdasági élet.* Franklin-Társulat, Budapest, 1889.

<sup>39</sup> HEGEDÜS János: *Közigazgatási törvénytár. I. kötet.* Pleitzer Fer. Pál kiadása, Nagybecskerek, 1894.

<sup>40</sup> KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve.* Grill Károly Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1911.

<sup>41</sup> MÁRKUS Dezső: *Ungarisches Verwaltungsrecht.* J.C.B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen 1912.

A nemzetközi közjog és az államtudományi szcena feldolgozására az osztrák–magyar államkapcsolat vizsgálata, illetve a Duna-kérdés nemzetközi jogi vizsgálata miatt is szükség volt. A fentnevezett két kérdéskört Johann Bluntschli, Georg Jellinek, Franz von Juraschek, illetve Franz von Liszt, Leo Strisower, Manuel Bonfils, Gustave Demorgny, Heinrich Geffcken és Lers Vilmos segítségével vizsgáltam. Mindemellett az európai hatalmi koncert, a Duna-kérdés és a Habsburg Monarchia kereskedelem-, tengerészet-, valamint hajózástörténete kapcsán támaszkodtam a történettudományi szcénára is, Winfried Baumgart, Felix Bamberg, Franz Bittel, Joseph Chamberlain, Stephen Dugga, Henry Hajnal, Stephen Gorove, illetve Palotás Emil és Somogyi Éva munkásságára.

Nincs könnyű helyzetben a jogtörténeti kutató, amikor a közös ügyek kezelési módjára, vagy az osztrák–magyar államkapcsolat természetére nézve a korabeli közjogi szerzők tételeinek szintetizálására tesz kísérletet. A magam részéről igyekeztem a kiemelt közjogi jelentőséggel bíró 1907. évi gazdasági kiegyezés nyomán létrejött közjogi munkákat nyomatékosan figyelembe venni, és az ellentmondó nézeteket a levéltári források révén a két kormányzat gyakorlatával ütköztetni. Az 1907. utáni osztrák kormányzat történetére a levéltári kutatások során kiemelt figyelmet szenteltem. Érdeklődésem középpontjába pedig a dualista rendszer közjogi reformjára irányuló osztrák kormányzati törekvések nyomán fennmaradt hagyatékok kerültek, amelyek jogi és közgazdasági elemzéseikben, valamint jogszabálytervezeteikben és de lege ferenda javaslataikban nagyívű, kevésbé ismert, ezáltal igen értékes megállapításokat tesznek.

Az elsődleges irodalom és az államjogi kérdésekre vonatkozó levéltári anyagok mellett az értekezésem központi forráscsoportját az EDC-ügyintézésre vonatkozó levéltári és könyvtári források képezik. Ezek körében kiemelten támaszkodtam

1. a Duna Bizottság Könyvtárában kutatható EDC-jegyzőkönyvekre (*Les Protocoles de la Commission Européenne du Danube*),
2. az Osztrák Állami Levéltár Házi- Udvari és Állami Levéltárának (Haus-, Hof- und Staatsarchiv) anyagaira, különösen az EDC-ügyvitel aktáira a kevésbé kutatott Adminisztratív Regisztratúra kereskedelempolitikai különsorában (AR Fach 34 Sonderreihe), valamint a Fach 66 (Binnenschiffahrt) tételeire,
3. a HHStA anyagai között a kancelláriarendeletekre és szervezési aktáira (AR Fach 4 Generalia), a delegáltak és más hivatalnokok személyügyi irataira (AR Fach 4

Personalia), a konzulátusi iratokra (Fach 8), az államjogi tételekre (Fach 63), illetve a Politikai Levéltár (Politisches Archiv) válogatott tételeire,

4. a Konzuli Akadémia Levéltárára (Archiv der Konsularakademie),
5. az Osztrák Állami Levéltár Általános Közigazgatási Levéltárának (Allgemeines Verwaltungsarchiv) anyagaira, különösen a cs.k. Igazságügyminisztérium és a cs.k. Kereskedelemügyi Minisztérium dunai hajózásra vonatkozó általános irataira, valamint Richard Riedl államtitkár hagyatékára
6. a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának K szekciójára, különösen a M.Kir. Miniszterelnökség, valamint a M.Kir. Földművelés- Ipar és Kereskedelemügyi Minisztérium elnöki és általános irataira.



## 2. AZ OSZTRÁK–MAGYAR KÖZJOGI VISZONY ÉS A DUALIZMUS RENDSZERÉNEK JOGI TERMÉSZETE

### 2.1 A HABSBERG MONARCHIA KÖZJOGI KETTŐSSÉGE

Az osztrák és magyar közjogi felfogás közötti eltérésekből adódóan Magyarország viszonya a Habsburg koronához egy évszázadokon keresztül újra és újra rendezendő üggyé lett, amelyet az 1849-ben üléselő cs.k. minisztertanács már konkrétan a „magyar kérdésként”<sup>42</sup> kezelt, illetve már a XIX. századi közjogi irodalom is magyar ügyről értekezett.<sup>43</sup> Európában nemcsak az osztrák–magyar viszonyból kifolyólag szolgáltatott a Habsburg Monarchia számos alkalommal rendezendő kérdést az európai közösség számára. A Vormärz korszakát lezáró forradalmaktól a Monarchia számos kudarcot szenvedett el. A katonai vereségek nyomán, az olasz és a német egységmozgalom következtében területi veszteségeket szenvedett, a nemzetiségi feszültségeket érdemben képtelen volt megoldani, nemcsak a pánszlávizmus, hanem a Német Birodalomhoz való viszony is állandó kihívásokat okozott, illetve az 1878. évi berlini kongresszust követő boszniai jelenlét, majd az egyoldalú annexió (1907) is csak erősítette a monarchiában a pánszlávizmus és a balkáni probléma jelenlétét.

Az Osztrák(–Magyar) Monarchia külpolitikai orgánumai ellentmondásos helyzetbe kerültek a dualista állammodell 1867-ben történt kialakulásával. Egyrészt az alkotmányosság bevezetésre (visszavezetésre) került a monarchiát alkotó mindkét államban.<sup>44</sup> Magyarországon Ferenc József megkoronázását követően az 1867:II. tc-ben a koronázási esküben a király a történeti alkotmány visszaállítását, az ország jogait, szokásait és szabadságait megerősítette. Egyúttal az 1867:XII. tc az Ausztriával közös ügyekről, ezek orgánumairól és a közös miniszterek felelőségéről is rendelkezett. Ausztriában pedig az 1861. évi februári pátens<sup>45</sup> kiegészítéséről

---

<sup>42</sup> A magyarországi cs.k. politikai igazgatás kialakítása a kifejezetten, mint a „magyar kérdés” (die Ungarische Frage) szerepel Alexander Bach előterjesztésében a Kabinetkancelláriához és a cs.k. Minisztertanács előtt. MRP 179/1849. Ld. KLETECKA, Thomas: *II. Das Ministerium Schwarzenberg. Band 1. 5. Dezember 1848 – 7. Jänner 1850.* ÖBV & HPT, Bécs, 2002. pp. 732–733.

<sup>43</sup> Wenzel Lustkandl 1863-ban megjelent államjogi – melyre Deák Ferenc az Adalékkal felelt – munkáját kifejezetten a birodalom „alkotmánykérdésének” megoldására ajánlja fel, az tartalmában is inkább a centralizáció politikai programjának volt tekinthető. LUSTKANDL, Wenzel: *Das ungarisch-österreichische Staatsrecht. Zur Lösung der Verfassungsfrage.* Braumüller, Bécs, 1863.; INKEY VON PALLIN, Eduard: *Historisch-politische Studien über die Ungarische Frage und ihre Lösung.* Verlag von M. Auer, Wien, 1861.; HANRICH, Franz: *Memorandum über die Ungarische Frage.* Mechitaristen, Wien, 1862.

<sup>44</sup> Magyarországon az 1867. évi törvénycikkek, míg Ausztriában az 1867. Delegationsgesetz. Ugyanakkor Karin Olechowski-Hrdlicka szerint az alkotmányosság a ciszlajtán birodalomfélben már a szűkített Birodalmi Tanács (Engerer Reichsrat) összehívásával helyreállt. OLECHOWSKI-HRDLIČKA, Karin: *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie.* Peter Lang, Bécs, 2001. 184.p.

<sup>45</sup> RGBI 20/1861.

és a Sistierung megszüntetéséről rendelkeztek az úgynevezett decemberi alkotmány (Dezemberverfassung) alaptörvényei.<sup>46</sup> Ezek közül a legjelentősebbek az 1867. december 21-én szentesített Birodalmi Gyűlésről szóló (141/1867), az állampolgárok alapjogairól szóló (142/1867), a bírói hatalomról szóló (144/1867), a kormányzati és végrehajtó hatalomról szóló (145/1867), illetve a közös ügyekről szóló ún. delegációstörvény (146/1867). A Birodalmi Tanácsban képviselt Királyságokban és Országokban a miniszteri felelősség visszaállításáról Ferenc József még egy 1867. július 25-én törvényben rendelkezett. A közös ügyek alkotmányos kezelésének kérdését 1881-ben a dualisztikus átalakulásra visszaemlékező Andrássy is a kiegészítés neuralgikus pontjának tartotta.<sup>47</sup>

A közös ügyek kezelésének eszközei, a közös minisztérium (közös minisztertanács), a közös miniszterek és a paritás elve szerint működő delegációk voltak. A közös külügyminiszter az országos parlamentek által választott delegációknak volt felelős. Ezáltal a külügyek a Birodalmi Tanács (Reichsrat) és a magyar Országgyűlés heves és gyakran parttalan napi szintű parlamenti csatározásai elől (a delegációk általában évente, félévente kerültek összehívásra) úgyszólván „megbújtak”. Ezt utólag az abszolutisztikus hatalomgyakorlási módokat preferáló uralkodó is a delegációk előnyeként ismerte el. Azonban mivel az országos kormányzatok ráhatással bírtak a külügyekre, illetve a Monarchia geopolitikai és belső helyzetéből adódóan is (nemzeti kisebbségek rendezetlen helyzete, szeparatizmus, a szomszédos hatalmak irredentizmusa, illetve a pánszlávizmus törekvései) a közös és az országos kormányzatok, illetve egyéb aktorok érdekei egymást gyakran hátráltatták, kioltották, ami nagyban megnehezítette a hatékony külpolitikát.

A központi külügyi szervezetre, vagyis a közös külügyminisztériumra nézve és általában véve a Ballhausplatzra is jellemző volt, hogy az államkancellár, majd a külügyminiszter, illetve a hivatalnokok a napi ügyes-bajos marginális politikai ügyektől elkülönülve, a birodalom érdekeit szem előtt tartva működtek. „*Ebben a birodalomban a politika a külpolitika, a belső ügyeket legfeljebb adminisztráció titulus*<sup>48</sup> *illetheti,*”<sup>49</sup> a külügyminiszter az állam

---

<sup>46</sup> RGBI 141-147/1867

<sup>47</sup> SOMOGYI Éva: *A delegáció*. Századok. 1994. p. 477.

<sup>48</sup> A Metternichi hagyományok, a Szent Szövetség korának szellemében nem a birodalom belügyeit, hanem Európát tekinti a politikai cselekvés színterének. MEZEY 2003. p. 291. Somogyi?

<sup>49</sup> SOMOGYI Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. História Könyvtár, Budapest, 1996. p. 93.

megkülönböztetett tisztségviselője,<sup>50</sup> Magyarország és Ausztria miniszterelnökei a 9 fokozatú hivatali rangsorban csak a második helyet foglalják el.<sup>51</sup>

A közös ügyek alkotmányos kezelése csak közvetetten, korlátozottan valósult meg. Annak ellenére, hogy az alkotmányos rendszer közvetlen parlamenti felügyeletet nem jelentett a – bár az országos miniszterelnökök a Reichsrat és az Országgyűlés előtt külpolitikai kérdésekben interpellálhatók voltak – külügyek felett, mind a közös költségvetést megszavazó delegációk, mind az országos kormányzatok képesek voltak nyomást gyakorolni a külpolitikára.

Mindemellett a dualista rendszer jogi alapját jelentő kiegyezési törvények között is mutatkozik ellentmondás, az osztrák törvény a magyartól szövegében és tartalmában is eltér, annak ellenére, hogy lényegében azzal nem ellenkezik,<sup>52</sup> viszont az osztrák és magyar közjogi felfogás, amelyek ellentétéből a két törvény közötti disszonancia adódik, már igenis egymásnak ellentmondó, az egyik ugyanis kizárja a másikat.

A bécsi kongresszus nyomán az Osztrák Császárság a Német–Római Birodalom romjain a Német Szövetség, mint államszövetség részesévé vált. Fennállásának legalapvetőbb jellemzői a monarchikus legitimitáció, a koraalkotmányosság – vagyis a szuverenitás egyedüli hordozójaként az uralkodó oktrojál – és a differenciált föderalizmus. A monarchiával ezidőben a nemzeti szuverenitás eszméje teljesen összeegyeztethetetlen, csakis a monarchikus (dinasztikus) szuverenitás elképzelhető.<sup>53</sup> Szinte jelzésértékű és emblematikus I. Ferenc elhatározása, miszerint törölte „Az Istenért, a Császáráért, a Hazáért” proklamációból a pro patria kifejezést, gondolva annak lehetséges következményeire, ha a császári hadsereg számos nemzetből származó állományának akár csak egy csekély része is gondolkozni kezdene azon a kérdésen, hogy vajon mely nemzetért, mely hazáért is harcol.<sup>54</sup>

A kabinetabszolútizmus ezen konzervatív időszakában a külpolitika prioritása egyértelműen a belpolitika rovására ment, mondhatni utóbbi kapcsán inkább az igazgatási és rendészeti szemlélet uralkodott. Szintén I. Ferenc uralkodása alatt Ausztria tartományi közösségből végérvényesen egy monarchikus föderációvá alakult, egyúttal kioltotta a reformokat. A

---

<sup>50</sup> HEINDL, Waltraud: *Die Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich Band 2.: 1848 bis 1914.* Böhlau Verlag, Bécs, 2013. p. 29.

<sup>51</sup> SOMOGYI 1996. p. 93.

<sup>52</sup> FERDINANDY 1892. p. 120.

<sup>53</sup> MÁTHÉ Gábor: *Deák Ferenc közjogi dogmatikai remeke.* In: MÁTHÉ Gábor et al (szerk.): *A kettős monarchia – Die Doppelmonarchie.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. p. 41.

<sup>54</sup> SOMOGYI Éva: *Hagyomány és átalakulás. Állam, és bürokrácia a dualista Habsburg Monarchiában.* L'Harmattan, Budapest, 2006. p. 88.

tartományok a fejedelmi jogkörök egyesítésébe beletörődtek, de a birodalmi gyűlés gondolatát a tartományi gyűlések (Landtagok) nem támogatták. Így lényegében a fejedelem személyében és központi udvari hatóságaiban testesült meg a birodalom egysége a föderatív monarchia szintjén, amely szuverenitását elnyerve 1804-től, mint Osztrák Császárság létezett tovább és 1806-ban végérvényesen függetlenedett a Német-Római Birodalomtól.<sup>55</sup>

Az 1848. április 11-i alkotmányos törvények a szuverenitás kinyilvánítását azzal tették lehetővé, hogy az összmonarchia perszónálunióvá osztható.<sup>56</sup> Az április törvények a Szent Korona országaira nézve, míg az ún. pillersdorfi alkotmány a ciszlajtán örökös tartományokra nézve rendelkezett a polgári államszervezet és a felelős kormány felállításáról. A szuverenitást és a nemzetközi jogalanyiságot leginkább kidomborító külügyek reszortja az államkancelláriából kialakított cs.k. Külügyminisztériumra szállt, míg a külpolitikai jellegű kérdések – bár korlátozottan a Felség személye körüli m. kir. miniszterhez kapcsolódott. A koraalkotmányosság korszakát szintén meghatározta az 1849. évi olmützi alkotmány (Märzverfassung). Az egységállam (Gesamtstaat) korszakában megtörtént a birodalmi polgári államszervezet kiépítése, majd az 1860-61-es alkotmányosság differenciált föderalizmusát követően 1867-ben a magyar tartomány birodalmi szintre emeltetett a dualizmus rendszerében.<sup>57</sup> A transzlajtán „birodalomfél” kormányzatát a m.kir. kormányzat látta el, a miniszterelnök tagja volt a közös minisztertanácsnak, a parlamenti többséget leképező összetételű delegációk és az előzetes egyetértés révén gyakorolt befolyást a közös ügyekre..

A magyar közjogi felfogás szerint az 1849 és 1867 közötti közjogi érvénytelenségben szenvedő időszakot követően a kiegyezés aktusai helyreállították a magyar történeti alkotmányosságot, egyúttal Magyarország mint önálló állam és nemzetközi jogalany a szintén független és különálló Ausztriával egyenrangú félként lépett közösségre a Pragmatica Sanctioból folyó ügyekre (külügy, hadügy és az ezekre vonatkozó pénzügy) nézve, melyek tekintetében Ausztria és Magyarország a közös szervek révén mint Osztrák–Magyar Monarchia jár el. Ausztria esetében a ciszlajtán tartományokat, vagyis a „Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és tartományok”-at, míg Magyarország alatt a lajtántúli „birodalomfelet”, a Szent Korona országait (Länder der Stephanskrone) kell érteni.

---

<sup>55</sup> MEZEY Barna: *Ausztria és az örökös tartományok*. In: MEZEY Barna, SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris, Budapest, 2003. pp. 292–293.

<sup>56</sup> MÁTHÉ Gábor: *Deák Ferenc közjogi dogmatikai remeke*. In: MÁTHÉ Gábor et al (szerk.): *A kettős monarchia – Die Doppelmonarchie*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. p. 46.

<sup>57</sup> uo.

A magyar kiegyezési törvény semmilyen a Magyar Királyság felett álló birodalmat, birodalmi szerveket nem ismert el. Így a magyar közjogi paradigma szerint a közös (császári és királyi – kaiserliche und königliche) szervek a közös ügyeket csupán Ausztria és Magyarország megbízásából viszik, a közös minisztertanács nem tölti be a felelős birodalmi kormány szerepét, a közös minisztériumokat ellenőrző delegációk nem tölthetik be a birodalmi szintű egységes parlament funkcióját. Egyúttal a közös minisztertanács és a közös minisztériumok az osztrák és a magyar „birodalomfél” ügyeibe semmilyen módon nem folyhatnak bele. Emellett az első közös külügyminiszter Ferdinand Beust (1867–1871) birodalmi kancelláriája – Beust a közös minisztertanács üléseinek jegyzőkönyveiben sem mint külügyminiszter, hanem mint birodalmi kancellár (Reichskanzler) van feltüntetve<sup>58</sup> – is a külügyminisztérium elnöki osztályává szelidül a magyar ellenállásnak köszönhetően.

Osztrák közjogi felfogás ellenben a kiegyezést és az 1867. évi Delegationsgesetz az 1848 óta tartó folyamatos birodalomszervezési reformok szerves részeként és egyik állomásaként látja. Az osztrák paradigma szerint Ausztria alatt az egész birodalmat kell érteni, amelyen belül a transzljajtán tartományok széles körű autonómiát és alkotmányos önállóságot nyertek. A Schwarzenberg herceg és a császár által megálmodott egységes birodalom (Gesamttmonarchie) és a birodalmi eszme (Reichsidee) az Októberi Diploma kiadását követően újabb csorbát szenved, és 1867-től a három közös ügyre visszaszorulva létezik tovább. Vagyis az osztrák közösügyi miniszterek többsége a közös minisztertanácsra mint felelős birodalmi kormány, míg a közös külügyminiszterre birodalmi miniszterelnökként tekint.

Az ellentmondásos osztrák és magyar közjogi nézeteket a közös szervek működési gyakorlata részben feloldotta magában, részben a közös szervekre is valamilyen módon rávetültek az ellentétek. Így alakult ki például az a gyakorlat, hogy a közös hadügyminisztérium az osztrák császári-királyi szervekkel, mint Reichskriegministerium, a magyar királyi szervekkel mint K. u. k. Kriegsministerium bocsátkozott hivatalos érintkezésbe. Ez a gyakorlat egyébként egyébként analógiát mutat Josef Ulbrich elméletével, aki a monarchikus legitimitás és az összbirodalom híve volt, és a kiegyezést követően nemcsak az osztrák–magyar államkapcsolatnak, hanem az uralkodó személyének is dualisztikus jelleget tulajdonított. Közjogi munkáiban a közös uralkodó az osztrák császár, akinek magyar belügyekben a magyar

---

<sup>58</sup> A közös minisztertanács (Gemeinsamer Ministerrat) 1870. július 18-i első ülésén Ferdinand Beust mint Reichskanzler, Franz von Kuhn mint Reichskriegminister, Lónyay Menyhért pedig mint Reichsfinanzminister került feltüntetésre. Ld. SOMOGYI Éva (szerk): *Die Protokolle des gemeinsamen Ministerrates der Österreichisch-Ungarischen Monarchie 1867-1918 I/2*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011. p. 3.

királyi személyisége kerül előtérbe és nyilvánul meg, amikor a magyar hatóságokkal kerül érintkezésbe.<sup>59</sup> A magyar közjogi felfogást erősítik meg az osztrák alkotmányjogászok az első köztársaság időszakából is. Az alkotmányjogi monográfiák és tankönyvek többnyire szűkszavúan tárgyalják a monarchia időszakát, amelyben a császárságról értekeznek. A dualista átalakulással az osztrák alkotmányjogi alaptörvényekből eltűnik az Ausztria kifejezés, Hans Frisch alkotmányjogász is Cislajtániával, vagy a Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és országokkal azonosítja Ausztriát.<sup>60</sup>

Az osztrák és magyar közjogi nézetek ellentmondásai mély történelmi gyökerekkel bírnak, amelyet Concha Győző a magyar jogakadémiákon használt Karl Anton Martini-féle jogi tankönyv magyar interpretációjára vezet vissza. A dualista államrendszert fejedelmi unióként tartjuk számon, azonban a monarchia konkrétabb államtudományi meghatározása a korabeli jogászoknak és magas rangú tisztviselőknek is komoly nehézséget jelentett.

Nemcsak a magyar államtudomány volt képtelen az osztrák–magyar közjogi viszonyt modern állam- és jogtudományi terminológiával definiálni, a külföldi nemzetközi jogi és államtudományi szakirodalom sem volt egységes a kérdésben.

A német államtudományi szcena az államkapcsolatokat az állam és a vele kapcsolatban álló másik entitás(ok) viszonyának jogi természete szerint tipizálta, így megkülönböztetett látszólagos államkapcsolatokat (államszerű entitás kapcsolata egy állammal; perszónalunió), illetve a jogi államkapcsolatokat. Ez utóbbi, jogi államkapcsolatokra nézve Georg Jellinek a következő kategóriákat állítja fel: (a) a nemzetközi jog által elismert függőségi viszonyok, (b) az ún. Staatenstaat, (c) a fejedelmi uniók, főként a reálunió, (d) az államszövetség és a (e) szövetséges állam. Az osztrák–magyar viszonyt Georg Jellinek a Pragmatica Sanctio óta reálunióknak ítéli meg.<sup>61</sup>

Visszatérve a dualista rendszerre, nemcsak az ügykezelésben mutatkozik meg kettősség, hanem a közös szervek struktúrájában és személyállományában is. Míg a kettős monarchia rendszerében tisztán államszövetségi elvre (Staatenbund)<sup>62</sup> épülő elemként a delegációk

---

<sup>59</sup> ULBRICH, Josef: *Das Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie*. Akad. Verlagsbuchhandlung Mohr, Freiburg és Tübingen, 1884. p. 10.

<sup>60</sup> FRISCH, Hans: *Lehrbuch des österreichischen Verfassungsrechtes mit einem Anhang wortlaut des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes*. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg, 1932. pp. 36–37.

<sup>61</sup> JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Verlag von O. Häring, Berlin, 1914. pp. 757–758.

<sup>62</sup> Jellinek, Concha

működése egyértelműen tükrözte a paritás elvét, addig az inkább szövetségi (Bundestaat)<sup>63</sup> elvnek megfelelő közös szervek működésében, ha nem is tökéletesen, inkább mintegy emancipációként megjelenik a magyar érdek érvényesülése. Ezutóbbi leginkább a szervezeti szokásjogban és a közösügyek vitelének módjában volt jellemző, azonban fokozatosan a címek és megnevezések körében is megvalósul. Ferenc József magyar királlyá történő koronázásával a korábbi birodalmi, cs.k. szervek és minisztériumok közül a közösügyes rendszerben maradt szervek előbb-utóbb a császári és királyi jelzöt veszik fel, illetve Ferenc József címe (Titulatur) is megváltozik a kiegyezési törvények elfogadását követően. A Ferenc József által 1868. november 14-én kiadott legfelsőbb elhatározásban, arról rendelkezett, hogy a közös uralkodó titulaturája „*Kaiser von Österreich, König von Böhmen usw. und Apostolischer König von Ungarn*”,<sup>64</sup> míg a magyar nyelvű megnevezés „*Ausztriai császár, Csehország királya stb. és Magyarország apostoli királya*” lesz.<sup>65</sup> Azonban nemcsak a közös uralkodó megszólításába kerül bele a császári és királyi jelző (ő császári és apostoli királyi Felsége), hanem a dinasztia többi tagjai is felveszik azokat. Így a Habsburg-ház tagjai a császári herceg, főherceg és koronaherceg, valamint császári hercegnő és főhercegnő címek mellett, a magyar királyi herceg, valamint magyar királyi hercegnő címeket is viselik.<sup>66</sup>

A császári ház minisztereként is funkcionáló külügyminiszter által vezetett minisztérium neve a császári ház és a külügyek császári és királyi minisztériuma lesz, majd a császári és királyi ház és a külügyek császári és királyi minisztériuma. A közös hadügyminiszter egészen 1886-ig viseli a birodalmi hadügyminiszter titulust,<sup>67</sup> a minisztérium 1911-től hivatalosan is cs. és k. Hadügyminisztériumként működik tovább.<sup>68</sup>

A külügyi igazgatás szervezetében a missziók, nagykövetségek, konzulátusok és konzuli ügynökségek is felveszik a cs. és k. jelzöt, egyúttal a nemzetközi szervezetekben is Ausztria tagságát felváltja az Osztrák–Magyar Monarchia, mint nemzetközi jogalany. Így például az EDC közgyűlésében egy biztossal 1867-ig Ausztria vesz részt, míg az 1868. évi rendes üléseken

---

<sup>63</sup> Jellinek, Concha

<sup>64</sup> OLECHOWSKI-HRDLIČKA, Karin: *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie*. Peter Lang, Bécs, 2001. 504.p.

<sup>65</sup> NAGY Ernő: *Az ausztriai császári cím fölveteléről*. Értekezések a Társadalmi Tudományok Köréből. XII. kötet 2. sz. (1897.) pp. 38-39.; vö. BRAUNEDER, Wilhelm: *Az osztrák császári cím*. Jogtörténeti Szemle, 2007/3. pp. 9-15.; BEKE-MARTOS Judit: *Az osztrák császárság története és az államfői ceremonialis hatalom hiánya*. Századvég. 65.sz. 2012/3. pp. 99-106.

<sup>66</sup> *Hof- und Staatshandbuch der Österreich-Ungarischen Monarchie für 1874*. Genealogisches Verzeichniss. Druck und Verlag der K.K. Hof- und Staatbuchdruckerei, Bécs, 1874. pp. 1-11.

<sup>67</sup> SOMOGYI 1996. pp. 39-40.

<sup>68</sup> SCHMETTERER, Cristoph: *Hans Kelsens Vorschläge zur Reform der österreichisch-ungarischen Wehrverfassung*. BRGÖ 2016/1. p. 130.

már a galaci császári és királyi osztrák–magyar delegált tölti be a biztos szerepét. Ugyanakkor nemzetközi szakmai konferenciákon a magyar és az osztrák kormányzat tagjai (államtitkárok, tanácsosok) külön is részt vehettek. Különös kérdést jelentett a konzuli bírászkodás terén az 1891. évi XXXIII. tc, amely a konzuli bíróságok fellebbviteli fórumaként eljáró bécsi birodalmi törvényszék fellebbviteli gyakorlata ellenében született, mivel a magyar fél sérelmezte, hogy – még ha csak fellebbviteli úton is – osztrák cs.k. bíróság eljárásában ausztriai joganyagot alkalmazva magyarországi honpolgárok felett ítélkezzen. Így a paritásos elvet maximálisan figyelembe véve egy szervezetében közös ám eljárásában a két külön állam főhatalmának alávetett módon működött a Konstantinápolyban az Osztrák cs.k. és Magyar k. Konzuli Főtörvényszék, mint a konzuli bíróságok fellebbviteli fóruma.<sup>69</sup> A főtörvényszék felállítását szintén hosszas államjogi viták előzték meg,<sup>70</sup> amelyek a törvény elfogadását követően évekig húzódtak, hiszen a Főtörvényszék működési rendjét a közös külügyminisztérium egy kancelláriarendeletben határozta meg, mivel a konzuli bírászkodás a konzuli ügyekhez, a külügyminisztérium felügyelete alá tartozott.

A közös minisztérium jogi természetének (valódi kormány jellegének) megítélése mindvégig ellentmondásos marad, azonban Ferenc József saját elhatározásából a közös miniszterek közül legalább egyiknek mindig magyart nevezett ki. Mivel a közös hadügyminiszter minden alkalommal osztrák volt, a közös külügy- és közös pénzügyminiszterek közül az egyik tárcát vezette minden alkalommal magyarhonbéli lakos.

Ami a szervezeti szokásjogot illeti, nemcsak a közös miniszterek személyének kiválasztásánál játszott szerepet a származás. A külügyminisztérium osztályvezetői közül az egyik rendszeresen magyar volt, ami szintén a magyarok jelentős emancipációját jelentette a birodalmi, vagy közös politikában, hiszen az osztályfőnökök rangban közvetlenül a külügyminisztert követték, a számuk változott ugyan 1867 és 1918 között, de az elmondható, hogy – Andrássy hatásköri és ügyrendi rendszerétől eltekintve – többnyire az első osztályfőnök (a külügyminiszter közvetlen helyettese – irányította a diplomáciai kapcsolatokért és külpolitikáért felelős politikai referatúrákat, míg a második osztályfőnök általában az

---

<sup>69</sup> ANTAL Tamás: *A konzuli bírászkodás a dualizmus korában: Az 1891. évi XXXI. tc. létrejötte*. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica: Publicationes Doctorandorum Juridicorum. Tomus IV. 2004. 4. évf. pp. 5–52.

<sup>70</sup> A közjogi vitákról ld. SZABÓ Mátyás: *A konzuli bírászkodás reformjával kapcsolatos tárgyalások módozatai és közjogi kérdései (1891-1898)*. Jogtörténeti Szemle, 2022/1. pp. 39–44.



adminisztratív osztály részlegeit (Departement), amelyek általában valamilyen szakpolitikai, szakigazgatási kérdésért feleltek, többnyire a közös egyetértéssel intézendő ügyek köréből.

Szervezeti törésvonalak, szervezeten belüli paritás és emancipáció nemcsak a közös minisztertanácsban és a közös minisztériumokban alakultak ki. A magyar jelenléthez hozzátartozott a magyar kormány tagjaként Bécsben hivataloskodó Felség személye körüli miniszter. Ezutóbbi, valamint minisztériuma is kissé a levegőben lógott, hiszen hatásköre jelentősen csökkent az 1848. évi III. tc-ben megállapítottakhoz képest, inkább egyfajta kvázi kancelláriaként, közvetítőszerveként működött, azonban gyakran a magyar hatóságok a hivatali út be nem tartásával közvetlenül Ferenc József kabinetirodájához fordultak. Ami a magyar kormányzatot illeti, a magyar felfogás szerint Bécsben nemcsak a Felség személye körüli minisztérium képezte a magyar kormányzat részét, hanem a közös minisztériumok is a magyar kormányzat exponensei, közvetítő és végrehajtó szervei voltak.

Ellenben a Kabinetkancellária (Cabinetkanzlei) a császári és királyi udvartartás szervezetéhez tartozott,<sup>71</sup> ugyanakkor ennek szervezetében is rendszeres a magyar jelenlét. A kiegyezési tárgyalások során a magyar fél rendkívül következetesen ügyelt rá, hogy az udvartartás ne tartozzon a közös ügyek közé, így az udvartartás költségeinek megállapítása az országos törvényhozás (és semmi esetre sem a delegációk) hatáskörébe tartozzon, ezzel is kidomborítva a fizikai személyében közös uralkodó kettős jogi személyiségét és egymástól független osztrák és magyar fejedelmi jogait. A külön címek, udvartartás és méltóságok ellenére a Kabinetkancellária egységes szervként az uralkodó személyes irodája volt, ahová nemcsak a magánszemélyek kérelmeit, de a közös és országos szervek és hatóságok folyamodványait (*Vorträge*) is irányították. Mind az osztrák császár, mind a magyar király prerogatíváit illető ügyek, nemesítési kérelmek, kegyelmi kérvények, kinevezések vagy a törvénytervezetek előszentesítése legalázatosabb felterjesztés (*Allerunterthänigster Vortrag*) formájában ide érkeztek be.

A Kabinetkancellária vezetését az igazgató (*Cabinetts-Director*) látta el. Ezen tisztséget rendszeresen osztrák személyek töltötték be, a leghosszabb ideig Adolph Braun (1865-1899) és Franz Schiessl von Perstorff (1899-1917). Az igazgató irányítása alatt az 1880-as évektől osztrák és magyar osztály is működött, a magyar osztályfőnök 1886 és 1897 között Pápay István

---

<sup>71</sup> Az osztrák sematizmusok Hofstaatnak nevezik. Az ún. „udvari állam” és az osztrák állam a korábbi birodalmi és tartományi sematizmusok egyenes folytatásaként 1868-ben még mint az Osztrák Császárság udvari és állami kézikönyve (Hof- und Staatshandbuch), majd mint az Osztrák–Magyar Monarchia udvari és állami kézikönyve jelenik meg.

volt – akit Ferenc József már a magyar minisztérium megalakulását követő első napon, 1867. február 21-én titkárnak nevezett ki, és aki 1897-ig „a magyar” volt a császár és király személyes irodájában<sup>72</sup> -, majd Aradvári König Károly (1900-1905), Daruváry Géza (1910-1916), Töböréthey Nagy Géza (1917.03.18.-1918.01.12.), illetve Csörgeő Bertalan (1918.10.30.-12.01.) mint címzetes osztályvezető töltötték be a tisztséget.<sup>73</sup>

Általában véve a személyzetről elmondható, hogy fokozatosan nőtt a magyarok aránya nemcsak a közös minisztériumokban, hanem általában véve a külügyi igazgatásban is. Így egyre nagyobb arányban teljesítettek magyarok diplomáciai, vagy konzuli szolgálatot. Mivel a magyar állampolgárság csak 1879. évi L. törvénycikkben nyert törvényes szabályozást, hivatalos nyilvántartás híján a dualizmus fennállásának teljes időszakára nehéz következtetéseket levonni a közös szervek személyi összetételére vonatkozóan. Az első évtizedekben a tisztviselőknek csupán származási helye áll rendelkezésre. Amíg 1892-ben a magyar állampolgárok aránya a diplomáciai testületekben 27%, a konzuli szervezetben pedig 36% volt, addig 1914-ben az említett posztok 34% és 32,5%-os arányát tették ki magyar állampolgárok. Nemcsak általában véve nőtt a magyarhonosok aránya, hanem a külföldön működő missziók vezetői körében is: 1868-ban a Monarchia 23 missziójából 2-t, míg 1914-ben a 32 misszióból 15-öt vezetett magyar állampolgárságú diplomata. A külügyminisztérium személyi állományában szintén növekedett a magyar tisztviselők aránya: 1892-ben 11,75%-ot, míg 1914-ben 26%-ot tett ki a számuk.<sup>74</sup>

A külügyi szervezet kapcsán hadd utaljunk előre, az európai hatalmi koncert intézményeire, valamint a nemzetközi tisztviselők nemzetiségi arányaira is (V. fejezet). A kérdésben eleinte közömbösséget mutat magyar (Földművelés- Ipar- és) Kereskedelemügyi Minisztérium, idővel az európai mandátumok végrehajtásától is presztízst remél a magyar állam számára, és az 1900-as években már a külügy mellett a magyar honos hivatalnokokat igyekszik a külügyi szolgálat mellett a nemzetközi állásokba is segíteni. Ezen törekvések eklatáns példáját nyújtja Európai Dunabizottságban 1903. évi tisztújítása, amikor is Wickenburg Márk államtitkár felháborodottan vonja kérdőre közös külügyminisztert, mivel nem sikerül a magyar jelöltet megválasztatni: *„Minthogy részemről mult évi augusztus hó 14-én 49174. szám alatt Nagyméltóságodhoz intézett átiratomban Dunay László ministeri segédtitkár jelölését hoztam*

<sup>72</sup> SOMOGYI Éva: *Magyarok a bécsi hivatalnokvilágban*. MTA BTK TTI, Budapest, 2017. p. 11.

<sup>73</sup> REINÖHL, Fritz: *Geschichte der k.u.k. Kabinettskanzlei*. Druck und Verlag Ferdinand Berger, Bécs, 1963. p. 387.

<sup>74</sup> HALÁSZ, Iván: *The Administration of Foreign Affairs in the Central European Countries (1867-1945)*. Forum Iuris, Kolozsvár, 2019. p. 22.

*ezen állásra javaslatba, tisztelettel felkérem Nagyméltóságodat, méltóztassék velem bizalmasan közölni azon okokat, melyek Dunay László mellőzésével a megválasztottnak jelölésére döntő befolyással voltak?*<sup>75</sup>

Végül a dualista rendszer ellentmondásai és törésvonalai között meg kell említenünk a már érintett nézetbeli különbséget a magyar és az osztrák fél között. Amíg a Deák-párt és az Andrássy-kormány a kiegyezésben a magyar állam alkotmányosságát, önálló nemzetközi jogalanyiságát érti, addig az osztrák fél a dualista rendszerre a birodalmi reformok sorának egyik állomásaként, egyfajta szükségszerűségként tekint. Az osztrák fél számára a kompromisszum lényege, hogy az összmonarchia, a birodalom a közös ügyekre visszahúzódva él tovább, míg ezen szervek a magyar felfogás szerint csak közönséges közvetítő és végrehajtó közegek. Az osztrák fél abban is bízott, hogy idővel, a magyar kétségek és szuverenista aggodalmak enyhülnek, és idővel újra egy a dualista rendszerrel szorosabb állami közösségre léphet majd Ausztria és Magyarország. A szorosabb közjogi viszony kialakítására és a külügyek közösségének újraértelmezésére rendszeres platformot nyújtottak a vám- és kereskedelmi szövetség tárgyalásai, a delegációk interpellációi, illetve a kormányközi ügyvitel során szintén felmerültek joghézagok és a kiegyezési törvények mikénti értelmezésének kérdései.

## **2.2 AZ OSZTRÁK–MAGYAR KÖZJOGI VISZONY**

A Habsburg-dinasztia uralma alatt lévő országok közötti közjogi viszony létrejöttét és természetét eltérő szempontok szerint és gyakran különböző következtetésekre jutva értékelte a közjogi irodalom. Ennek legfőbb oka abban keresendő, hogy a hosszú évszázadok változásai során (1526 és 1867 között) mind a magyar korona országai mind az osztrák tartományok eltérő államfejlődési ívet leírva váltak rendi alkotmányos államból polgári parlamentáris monarchiává.<sup>76</sup> Azon időszakot, amely során a Szent Korona országaiban és az örökös tartományokban is egyazon, a Habsburg-dinasztiából való uralkodók voltak hatalmon, a Magyarország és Ausztria viszonyát tekintve három korszakra szokás osztani (1526–1687; 1687–1867; 1867–). I. Ferdinánd 1526-ban történt trónra lépésétől a Habsburg-ház férfiági

---

<sup>75</sup> HHStA AR F66 12. Hafencapitanate, 4. Wickenburg Márk államtitkár átirata a kereskedelemügyi miniszter nevében Agenor Goluchowski külügyminiszternek. Budapest, 1903. július 6.

<sup>76</sup> A mai jogtörténeti irodalom Magyarországot az 1867 és 1918 közötti időszakban parlamentáris monarchiaként tartja számon. Azonban meg kell említenünk Sente Zoltánt, aki rávilágít, hogy helyesebb volna az alkotmányos monarchia kifejezéssel élni, ugyanis a parlamentáris intézmények megléte ellenére, a működési jellemvonások inkább előbbire utalnak. Ld. Sente Zoltán: Kormányzás a dualizmus korában. Atlantisz, Budapest, 2011. pp. 435–441. Hasonló következtetésre jut disszertációjában Bathó Gábor. BATHÓ Gábor. *A magyar kormány szerkezetének változásai és működése egyes aspektusai Magyarországon 1848 és 1944 között*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2021.

örökösödését (I. Lipót utódai) kimondó 1687. évi II. és III. törvénycikkek elfogadásáig tartó időszakot a magyar közjogi irodalom - mivel ezeket alapvetően a történelmi események, tények határozták meg - történeti perszónalunióknak,<sup>77</sup> vagy a monarchikus unióban az örökösödés és az együttbirtoklás jogi szabályozásának hiányát hangsúlyozva nevezi meg. Az 1687-től 1867-ig tartó korszakot pedig jogilag szabályozott, vagy szerződésen alapuló perszónalunióként említi a magyar közjog.<sup>78</sup> Ferdinandy Gejza megfogalmazásában a viszony 1526-tól „esetleges personalunió”, 1687-től „állandó personalunió”.<sup>79</sup>

Máthé Gábor a Habsburg Monarchia, azon belül is a dinasztia és Magyarország kapcsolatában három szilárdsági próbát nevez meg: elsőként 1526-ban Habsburg Ferdinánd meghívását szabad választással a trónra, másodikként 1723-ban a Pragmatica Sanctio elfogadását és harmadikként az 1865. évi trónbeszédet és az azt követő - a kiegyezést megalapozó - országgyűléseket. Ezen három eseményt egyenesen birodalomalapításnak tartja.<sup>80</sup>

Deák Ferenc is arra az álláspontra helyezkedett a kiegyezést megelőző államjogi vitában, hogy a Pragmatica Sanctioval perszónalunió jött létre. Számos korabeli államjogi munka és későbbi jogtörténeti tanulmány állapítja meg, hogy Deák a „personalis unió” mellett foglalt állást – ami a Pragmatica Sanctio elfogadását követően a fejedelmi unió természetét illeti. Ezt annyiban szükséges kiegészíteni, hogy Deák a Wenzel Lustkandl-lel folytatott vitában kényszerült a perszónalunió mellett állást foglalni, már az 1866/67-es tárgyalások során, illetve később is nemcsak Deák, hanem más államjogászok és politikusok is nyilatkoztak a perszónalunióval szorosabb kapcsolatáról.

Mivel a kiegyezést követően a magyar fél következetesen ragaszkodott a magyar állam függetlenségéhez, míg az osztrák fél – ahogy arról korábban szó esett – a közös szervekben a birodalom továbbélését vizionálta és remélte, hogy idővel szorosabb államközi kapcsolat is létrejöhet a két „birodalomfél” között, az osztrák közjogi irodalomban megjelent egy tendenciózus irányzat, amely Lustkandl hibáiból tanulva a magyar törvényeket tanulmányozva igyekezett megállapítani a birodalom közjogi tartalmát, és az Osztrák–Magyar Monarchiát, mint államot magyarítani. Így például Tezner és Ulbrich már a Pragmatica Sanctio kapcsán is reálunióról írnak, illetve hangsúlyozzák a császári monarchikus szuverenitás és a dinasztikus

---

<sup>77</sup> NAGY Ernő: *Magyarország közjoga*. Eggenberger Könyvkereskedés, Budapest, 1912. pp. 417-420.

<sup>78</sup> NAGY Ernő: *Magyarország közjoga*. Eggenberger Könyvkereskedés, Budapest, 1891. pp. 420-428.

<sup>79</sup> FERDINANDY 1892. 53.p.; FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga*. Politzer Zsigmond és Fia, Budapest 1902. 765.p.

<sup>80</sup> MÁTHÉ Gábor: *A közjogtörténeti alapok folytonossága*. Iustum Aequum Salutare, 2016/4. p. 56.

örökletes elvet már 1723 előttre vonatkozólag is. A közjog szerinti állapot és a tényleg fennálló állapot között nagy volt a különbség, minthogy a Magyarországot érdeklő nem tisztán belügyek a bécsi dikasztériumok által intézettek.<sup>81</sup> Az osztrák közjogi irodalom csak abban értett egyet, hogy a közjog szerinti állapot és a ténylegesen fennálló állapot között nagy eltérés mutatkozott, azonban a magyar rendi alkotmány megsértését éppen a jogszerű állapotok helyreállításaként értelmezte.

A Pragmatica Sanctioval létrejött jogi kapcsolatot egyébként osztrák jogtörténészek, úgy mint Wilhelm Brauneder<sup>82</sup> és Christian Neschwara is a reálunióként tartják, <sup>83</sup> míg Karin Olechowski-Hrdlicka ismerteti a korabeli magyar és osztrák jogászok által helyesnek ítélt legkülönbözőbb kategóriákat, amelyek között az intézményes perszónálunióra, a reálunióra, a szövetségi államra és a sui generis államkapcsolatot képviselő elméletre is hoz példát.<sup>84</sup>

Mai osztrák alkotmányjogi tankönyvek is reálunióként jellemzik a dualista rendszert. A kiegyezés jogi alapja az 1713. évi Pragmatica Sanctio, amely a mindenkori uralkodó közössége mellett, meghatározta a közös, vagy pragmatikus ügyeket is. A tankönyv nem a külügyek teljességét sorolja a közös ügyekhez, elismeri a két birodalomfél törvényhozásának alkotmányos befolyását a nemzetközi szerződések megkötésére, azonban a védelmi és többi külügyeket nem differenciálja. Míg a közös ügyeken kívül eső ügyeket a két birodalomfél időről időre kötött szerződésekben rendezik.<sup>85</sup>

Azonban a fejedelmi uniók fogalma, így a perszónálunió és a reálunió is problematikusak, ha egy államkapcsolat természetét szeretnénk leírni velük, és ez a szemantikai probléma az osztrák és magyar közjogi irodalomban is megjelenik. Maga a reálunió fogalma és jelentéstartalma is el nem hanyagolható jelentésváltozáson esett át, amelyet remekül levezet Franz von Juraschek, aki Grotiusnak tulajdonítja az államkapcsolatok elsőkénti felosztását uniókra és szövetségekre. Juraschek emellett levonta a történelmi következtetést, hogy míg a szövetségek tartósabbnak bizonyultak, addig az uniók inkább átmeneti fázist jelentettek.

---

<sup>81</sup> FERDINANDY 1892. 55.p.

<sup>82</sup> BRAUNEDER, Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Manz Verlag, Bécs, 2009. pp. 69-72.

<sup>83</sup> NESCHWARA, Christian: *Österreichs Recht in Ungarn – Geltung und Wirkung vor und nach dem Ausgleich*. In MEZEY Barna (szerk.): *Der österreichisch-ungarische Ausgleich 1867*. Rechtsgeschichtliche Vorträge 52. (2008). p. 104.

<sup>84</sup> OLECHOWSKI-HRDLICKA, Karin: *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie*. Peter Lang, Bécs, 2001. pp. 40-41.

<sup>85</sup> K. ADAMOVICH, Ludwig – FUNK, Bernd Christian – HOLZINGER, Gerhart – L. FRANK, Stefan: *Österreichisches Staatsrecht. Band 1. Grundlagen*. Springer, Wien – New York, 2011. pp. 66-67.

Grotiust (1583-1645) követően Pufendorfnál (1632-1694) az unio általános és nem jogtechnikai fogalomként jelenik meg. Hertius (1651-1711) már közös ügyekkel bíró államközösségeket ért rajta és egy formálisan egyszerű államot alkotnak. Heineccius (1681-1741) és Fritsch ezzel szemben nem szeretnék a fogalom további fejlődésének teret engedni, és Pufendorf állításában még a perszonalunió állami mivoltát is tagadják. Majd Pütter (1725-1807) fejleszti tovább az uniók fogalmát, aki személyes egyesülésről (personalis unio) szól, egyúttal Heineccusszal egyetértésben nagyon tágra vetíti előre a reálunió tartalmát (Realverbindung). A reálunió fogalmát ténylegesen elsőként Schnauberts (1750-1825) használja, azonban tartalmilag Knüberig (1762-1837) ez a legnagyobb előrelépés.<sup>86</sup>

A perszonal- és reálunió fogalmát valószínűleg elsőként Pütter használta az *Institutiones iuris publici germanici* című művében (1770), ahol államok kapcsolatát írta le *Personalverbindung* és *Realverbindung* értelemben latin szavakat használva (personalis unio, realis unio), azonban itt még nem volt ezen fogalmaknak jogtechnikai tartalma. Az uniók összeköttetés jelentéstartalmát 1777-ben viszont már *persönliche Vereinigung* (személyes egyesülés) és *Realverbindung* (valós kapcsolat) váltotta fel.<sup>87</sup> Előbbi Pütternél az államok minden olyan összeköttetését jelenti, amely során ezeknek közös a fejedelme, viszont alaptörvényeik különbözőek maradnak és az államok egymástól teljesen elkülönülnek. A reálkapcsolatok alatt pedig Pütter egy gyűjtőfogalomként a közös fejedelem által uralt nem perszonaluniókat érti.

Knüber a korábbiakhoz képest már az államkapcsolatok idejéről is szól, így a perszonaluniónak időleges, míg a reáluniónak tartós jelleget tulajdonít, egyúttal az államok egyenjogúsága szerint is tipizálja a reáluniókat. A Habsburg birodalmat például a Kronlandok egyenrangú reáluniójaként (realis unio aequali iure) értékeli, míg a nem egyenrangú reálunióban (realis inaequali iure proprie sic dicta) és inkorporáció is megvalósulhat.<sup>88</sup> Majd Jordan (1791-1861) az uniált államok egyenrangúságát hirdeti, valamint az uniók esetlegességét és feloszlathtóságát, míg a reáluniót fundamentálisnak és maradandónak tartja, ám a fogalmakat nem fejt ki csak példákat hoz.<sup>89</sup> Ezt követően Heinrich Oppenheim (1819-1880) már különbséget tesz a fejedelmek által (uniones ex iure imperii) és a szerződés által összekötött

---

<sup>86</sup> VON JURASCHEK, Franz: *Personal- und Realunion, Mit einem Anhang: Das rechtliche Verhältniss zwischen Oesterreich und Ungarn*. Carl Hermann's Verlag, Berlin, 1878. p. 4.

<sup>87</sup> VON JURASCHEK, Franz: *Personal- und Realunion, Mit einem Anhang: Das rechtliche Verhältniss zwischen Oesterreich und Ungarn*. Carl Hermann's Verlag, Berlin, 1878. p. 15.

<sup>88</sup> VON JURASCHEK, Franz: *Personal- und Realunion, Mit einem Anhang: Das rechtliche Verhältniss zwischen Oesterreich und Ungarn*. Carl Hermann's Verlag, Berlin, 1878. pp. 20-22.

<sup>89</sup> VON JURASCHEK, Franz: *Personal- und Realunion, Mit einem Anhang: Das rechtliche Verhältniss zwischen Oesterreich und Ungarn*. Carl Hermann's Verlag, Berlin, 1878. p. 25.

(unio ex iure societatis) uniók között.<sup>90</sup> Az 1840-es években aztán Zachariä (1769-1843) elveti Klüber gondolatait és a hangsúlyt arra fekteti, hogy az államkapcsolatról rendelkeznek-e valamilyen alkotmányos alapszerződés.<sup>91</sup>

A fejedelmi uniók problematikája azért is jelentős az 1867-es kiegyezés szempontjából, mert az 1867. évi XII. törvénycikk egyenesen a Pragmatica Sanctioból vezette le az immár alkotmányos és különálló Ausztria és Magyarország között létesítendő közjogi kapcsolatot. Mivel a magyarországi királyválasztás és koronázás gyakorlata a választott fejedelem fizikai személyében rendre egybeesett I. Ferdinand örökösödési testamentumával és a majdani házi törvényekben kimondott öröklési elvekkel, melyeket később<sup>92</sup> Sanctio Pragmaticaként neveztek, a XIX. századi osztrák közjogi irodalom számos képviselője a közös örökösödésből kiindulva tényként kezelte az uralkodó közösségét és a birodalom közjogi egységét. Ugyanakkor Az örökösödési elv és az uralkodói szuverenitás elsődlegességét nemcsak az osztrák államjogászok, de még a 18. századi magyar aulikus értelmiség (például Lakits György) is igyekezett egészen az államalapításig visszavezetni, amennyiben azt állítják, hogy a legfelsőbb kormányzati hatalom nem közös a rendek és a király között, és a zavaros idők következményeként tekintenek a „rendi jogbitorlásra”.<sup>93</sup> Wenzel Lustkandl a Corpus Iuris Hungaricire hivatkozva és számos régi törvénycikkből helytelen következtetéseket levonva, a Magyar Királyságot 1485-től tartotta örökletes monarchiának.

Az osztrákok által rendi jogbitorlás a gyakorlat, miszerint a főhatalom a Szent Koronáé, és ennek birtokában a királyé, akit a nemzet a koronázással von be a hatalomgyakorlásba, egyúttal a koronázást a koronázási esküvel, hitlevéllel és az eskü törvénybe foglalásával. Míg Kmety Károly az ezeréves alkotmányosságról úgy fogalmaz: „a nemzet maga volt az állam”.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> VON JURASCHEK, Franz: *Personal- und Realunion, Mit einem Anhang: Das rechtliche Verhältniss zwischen Oesterreich und Ungarn*. Carl Hermann's Verlag, Berlin, 1878. p. 29.

<sup>91</sup> VON JURASCHEK, Franz: *Personal- und Realunion, Mit einem Anhang: Das rechtliche Verhältniss zwischen Oesterreich und Ungarn*. Carl Hermann's Verlag, Berlin, 1878. p. 33.

<sup>92</sup> Mária Jozefa lemondásától (1719).

<sup>93</sup> POÓR János: *Király és rendiség Lakits György magyar államjogában*. pp. 53-77.

<sup>94</sup> KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Bevezetés. Grill Károly, Budapest, 1911. X.p.

## 2.2.1 Az osztrák és a magyar közjogi felfogás

### 2.2.1.1 A magyar közjogi szemlélet

„A közös ügyek kapcsán csak abban értünk egyet, amit nem akarunk, és ez egy központi nagy parlament”<sup>95</sup> idézi Deák Ferencet tanulmányában Máthé Gábor. A magyar közjogi felfogásban évszázados motívumként tekinthetünk egy negatív szemléletre, vagyis arra, hogy a magyar rendek a dinasztiaival való kapcsolatot tekintve tartózkodtak a részletes és pozitív szabályok megalkotásától. Poór János remek példával szemlélteti a tételes pozitív taxatív szabályozás hiányát, amikor felidézi II. Lipót egyik leiratát, amelyben a király arra utasította a Kancelláriát, hogy az informálja őt abban a kérdésben, hogy a magyar király II. András Aranybullájára tekintettel milyen kötelezettségeket vállal magára a koronázása szertartással, a Kancellária a rendkívül kellemetlen helyzetben kénytelen volt azt válaszolni, hogy az Aranybulla felett eljárt az idő.<sup>96</sup> A Kancellária, vagy a rendi országgyűlés, vagy bármely 19. századi közjogász ugyanígy nehéz helyzetben lett volna, ha tételesen fel kellett volna sorolnia, hogy melyek Magyarország alaptörvényei, ilyen egységes és közösen elfogadott általános felsorolás (ellentétben például a Német-Római Birodalommal nem létezett).

Az államjog forrásai között Franz von Juraschek az osztrák és magyar alaptörvényeket, a császári családi és házi törvényeket, a törvényekkel ellentétben nem álló szokásjogot, illetve minden egyéb állami viszonyokról rendelkező törvényt és az államjog irodalmát<sup>97</sup> sorolja.

Emellett a császári cím felvételéről kiadott 1804. évi augusztus 1-i pátenst, az Udvari Kancellária 1836. évi augusztus 22-i rendeletét (Hofkanzlei-Decret), az 1867. évi január 6-i miniszteri rendeletet, a császári címről és címerről szóló 1868. évi november 14-i legfelsőbb kéziratot (Allerhöchste Handesschreiben), a Monarchia alkotmányos viszonyainak rendezéséről szóló 1860. október 20-i császári diplomát, a birodalmi és tartományi képviseltről szóló 1861. február 26-án kelt császári pátenst, az 1867. december 21-én elfogadott 6 alaptörvényt (Grundgesetze), illetve a birodalmi tanács (Reichsrat) választási rendjéről szóló reformot sorolja fel.

---

<sup>95</sup> MÁTHÉ Gábor: *Deák Ferenc közjogi dogmatikai remeke*. In: MÁTHÉ Gábor et al (szerk.): *A kettős monarchia – Die Doppelmonarchie*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. p. 39.

<sup>96</sup> POÓR János: *Király, rendek, rendi alkotmány a kora újkor végi Magyarországon*. Café Babel, 65. sz. (2010). pp. 83–84.

<sup>97</sup> Az államjog irodalmával (Die Literatur des Staatsrecht) kapcsolatban Juraschek Ferdinand Lentnerre hivatkozik. Ld. LENTNER, Ferdinand: *Grundriss des Staatsrechtes der Oesterreichisch-Ungarischen Monarchie*. Seidel. Bécs, 1885. pp. 35–36.



A magyar rendek félve egy a német-római császárhoz fűződő szorosabb viszonytól, illetve a magyar közjogi irodalom sem szívesen vizsgálta a fejedelmi unióban a királyhoz fűződő kapcsolat természetét és a fejedelmi unió következményeit. Ahogy Concha Győző fogalmaz: „*Martini nyomain haladnak hazai íróink Brezanóczy, Szibenlist, Bánó, a kiktől a XIX. század első felének nemzedékei szerezték államjogi műveltségük alapjait. A magyar befolyás az államfő közösségében nem talál semmi okot e közösség okának kutatására, a magyar királyban nem látja a német császárt s az osztrák territóriumok Landesher-jét, országurát, utóbb az osztrák császárt s jogi és politikai meggyőződésében megelégszik azzal a tudattal, hogy törvényeiben a német császár s az osztrák területek ura, szerződő félként névleg nem szerepel s így Magyarország a fejedelem személyében való közösség dacára is regnum independens, Magyarország Ausztriával nem áll kapcsolatban*”<sup>98</sup>

Korbuly kiemelte, hogy amikor I. Ferenc az osztrák császári címet fölvette, a magyar hatóságokhoz intézett 1804. augusztus 17-i leiratában hangsúlyozta: „*megemlékezvén az ország alkotmányának koronázási hitlevelében kiadott biztosításáról, figyelmeztet arra, hogy amit egész birodalma nagyobb fényére és méltóságára tenni határozott, Magyarország jogainak, törvényeinek és alkotmányának épségben tartásával történjék.*”<sup>99</sup>

Az osztrák közjogi szerzők támadásai miatt különös veszélyt hordozott magában a tény, hogy a magyar közjogi irodalom koránt sem volt egységes. A dualista rendszer jogi természetére, egészen annak felbomlásáig nem sikerült egyöntetű választ adni. A modern államtan és nemzetközi jogi terminológia adaptációjának, illetve egységes közjogi tételek kidolgozásának szükségességére Nagy Ernő is felhívta a figyelmet. „*Nincs hatvanhetes és nincs függetlenségi közjogász. Csak közjogásznak szabad lenni, aki más anyaggal, mint az írott és nem írott joggal nem dolgozik.*”<sup>100</sup> Hasonlóan vélekedik Wlassics Gyula, amikor a kiegyezés jogi természetét boncolgatja: „*A következő osztrák támadásokat könnyebb volna elhárítani, az egész vonalon, ha a magyar nemzet közjogi gondolkodása egységesebb lesz.*”<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> CONCHA Győző: *Politika. I. kötet Alkotmánytan.* Grill Károly Könyvkiadó, Budapest, 1907. p. 635.

<sup>99</sup> KORBULY Imre: *MAGYARORSZÁG KÖZJOGA.* Eggenberger, Budapest, 1884. p. 362.

<sup>100</sup> WLASSICS Gyula: *Az 1867: XII. tc. jogi természete.* Franklin Társulat, Budapest, 1911. p. 1.

<sup>101</sup> WLASSICS Gyula: *Az 1867: XII. tc. jogi természete.* Franklin Társulat, Budapest, 1911. pp. 38–39.

Karin Olechowski-Hrdlicka szerint, ami a magyar perspektíva szerint önálló állami lét, azt a birodalom következetesen a birodalmon belüli különállásnak tartja, egy speciális kivételnek, széleskörű autonómiának, önálló jogrendszerrel és hatóságokkal.<sup>102</sup>

### 2.2.1.2 Az osztrák közjogi szemlélet

A magyar rendi alkotmányosságot, mint az önálló magyar államiség védelmezőjét a magyar közgondolkodás gyakran totálisan szembeállítja az osztrák alkotmányossággal, több tekintetben helytelenül. Ahogyan a magyar, úgy az osztrák is történeti alkotmány volt, azonban az osztrák történeti alkotmányossághoz elválaszthatatlanul kapcsolódott a monarchikus legitimitás is.<sup>103</sup> Így a jogfolytonosság az osztrák alkotmányosságban is megjelenik, az osztrák kiegyezési törvény egyenesen következik az Októberi Diplomából és a Februári Pátensből: „*így maradt az októberi diploma, a melynek Magyarországra való oktroyálása is megkísértetett, az ausztriai alkotmány alapja, a közös külügyminiszter Ausztriában a császári ház minisztere, a közös hadügyminiszter birodalmi hadügyminiszter, továbbá így maradtak a közös hatóságok és a közös hadsereg hivatalos jelvényei az ausztriai császárság jelvényei*”.<sup>104</sup>

Az osztrák egységállam ideája és a belkormányzatában önálló, független magyar állam eszméje közötti konfliktus és szintézis kérdése nem a Lustkandl-Deák vitával,<sup>105</sup> az 1865-ben összehívott országgyűléssel és a kiegyezési tárgyalásokkal kezdődtek. Az osztrák közjogi felfogás szerint ahogy az uralkodó saját kegyeiből visszaadhatja a karoknak és rendeknek régi jogaikat és hatóságaikat az 1687:II-III. tc-ben – I. Lipót hangoztatta,<sup>106</sup> hogy a hadijog alapján a törökfennhatóság alól felszabadított területeket az örökös tartományokhoz is csatolhatta volna – , ahogy dönthet a rendi restauráció mellett (ahogy Ulbrich az 1791:XI. tc-ről vélekedik),<sup>107</sup> ugyanígy szuverén jogán dönthet úgy hogy polgárháborús helyzetben alkotmányt bocsát ki (Olmützi alkotmány), legfelsőbb kéziratokban egységállam kiépítését rendeli el (a szilveszteri pátenszt követő legfelsőbb kéziratok), dönthet az alkotmányosság visszaállításáról (Októberi

<sup>102</sup> OLECHOWSKI-HRDLICKA, Karin: *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie*. Peter Lang, Bécs, 2001. p. 183.

<sup>103</sup> MEZEY Barna: *Ausztria és az örökös tartományok*. In: MEZEY Barna, SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris, Budapest, 2003. p. 292.

<sup>104</sup> FERDINANDY 1902. p. 782.

<sup>105</sup> A Deák-Lustkandl vitáról ld. GALÁNTAI József: *Osztrák–magyar egyezkedés 1865–67*. Századok (1967.) pp. 1275–1276.; HANÁK Péter: *Deák húsvéti cikkének előzményei*. Történelmi Szemle. (1974.) pp. 565–589. A vita közjogi dogmatikai elemzését ld.: MÁTHÉ Gábor: *Közjogi argumentáció*. Jogtörténeti Szemle 2007/3. pp. 58–63.

<sup>106</sup> TÓTH Lőrincz: *Bevezetés. I. Lipót uralkodása és törvényei*. In: MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar törvénytár 1000–1895. 1657–1740. évi törvénycikkek*. Franklin Társulat, Budapest, 1900. p. 66. Bár a rendek az 1687. évi törvénycikket inkább diktátumként élték meg. Ferdinandy.

<sup>107</sup> ULBRICH, Josef: *Die rechtliche Natur des österreich-ungarischen Monarchie*. Verlag von II. Dominicus, Prága, 1879. p. 34.

diploma és februári pátens), annak felfüggesztéséről (Sistierungsepoche), illetve a decemberi alkotmánytörvényekkel a dualisztikus rendszer bevezetéséről, kormányok kinevezéséről és a kormányzati kompetenciák megosztásáról.

Az együttdöntés, a tény, hogy egy közjogi rendelkezésről törvény születik, nem jelenti a császár és a rendek mellérendelt szerepét, és nem zárja ki, azt a felfogást, hogy a császár kegyeiből nyerjen egy kérdés törvényes rendezést. Ugyanígy a birodalom létét bizonyítani kívánó osztrák közjogi irodalom nem következtet a kiegyezési törvényekből sem szerződéses viszonyra, azt még kevésbé tulajdonítja a magyar király és a magyar nemzet közötti kiegyezésnek. Josef Ulbrich szerint, miután I. Ferenc felvette az osztrák császári címet, az Osztrák Császárság a pátens szószerinti értelmében a reálunió által összekötött királyságokat és országokat jelenti, mely összhatalomként jelenik meg a külállamok rendszerében.<sup>108</sup> az uralkodó egy személyben két monarchikus személyiséget hordoz (osztrák császár és magyar király), azonban mivel a főhatalmat csak egy fizikai személy hordozhatja, ezek kettőssége Ulbrich csupán egy jogi absztrakciónak, amely az uralkodó bármely személyes fellépésénél megszűnik<sup>109</sup>.

A dualizmus az osztrák és magyar közjog eltérő felfogása, a törvények ellentmondásai miatt a kormányzatok működése során visszatérő közjogi kérdések, az 1867 után alapított osztrák alkotmányjogi tanszékek, az osztrák állam- és alkotmányjogászok részéről<sup>110</sup> támadásoknak lesz kitéve, táptalajt nyújthat a Hofstaat és a közös szervek erősítéséhez, a gyakorlat révén birodalmi jellegűvé formálásához. Ehhez az osztrák félnek és a katonai vezérkarnak meg is volt a szándéka, gondolhatunk Alois Aehrenthal közös külügyminiszternek törekvéseire,<sup>111</sup> vagy akár a Ferenc Ferdinándhoz köthető Belvedere Kört is.<sup>112</sup> Bár az osztrák–magyar kormányközi érintkezések során a magyar kormány 1886-ban világosan kimondta az 1867:XII. törvénycikk megmásíthatatlanságát és a közös ügyek körének véglegességét,<sup>113</sup> az osztrák kormányzat a

---

<sup>108</sup> ULBRICH, Josef: *Die rechtliche Natur des österreich-ungarischen Monarchie*. Verlag von II. Dominicus, Prága, 1879. p. 37.

<sup>109</sup> ULBRICH, Josef: *Die rechtliche Natur des österreich-ungarischen Monarchie*. Verlag von II. Dominicus, Prága, 1879. pp. 53–54.

<sup>110</sup> FEICHTINGER, Johannes: 'Staatsnation', 'Kulturnation', 'Nationalstaat': *The Role of National Politics in the Advancement of Science and Scholarship in Austria from 1848 to 1938*. In: ASH, Mitchell G. (et al.): *The Nationalization of Scientific Knowledge in the Habsburg Empire, 1848–1918*. p. 69.

<sup>111</sup> SOMOGYI Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. História Könyvtár. Budapest, 1996. pp. 179–181.; OeStA HHSTA Nachlass Erb.

<sup>112</sup> PÖLÖSKEI Ferenc: *Tisza István és a közjogi kérdések a századelőn*. In: KOVÁCS Kálmán: *Jogtörténeti értekezések 13. Az állami és jogintézmények változásai a XX. századi Magyarországon*. Budapest. Dr. Kovács Kálmán, Budapest, 1983. p. 137.

<sup>113</sup> AVA Justiz 1214. 25216/7 ad N 478Prs/J.M. 1886. A külügyminisztérium jelentésben közli az osztrák kormányval a magyar igazságügyminisztérium álláspontjának leiratát. Az ügy elemzését ld.: SZABÓ Mátyás: *A konzuli bíráskodás reformjával kapcsolatos tárgyalások módozatai és közjogi kérdései (1891-1898)*. Jogtörténeti Szemle 2022/1. p. 42.

vám- és kereskedelmi szerződés újratárgyalásainak előkészítésekor tervezeteiben rendszeresen átfogó revízió alá vette a dualizmus rendszerét, így az osztrák és a magyar kiegyezési törvényeket is. Ferenc Ferdinánd 1911-ben új törvényjavaslatot dolgoztatott ki a közös ügyek intézésének egységes szabályozására.<sup>114</sup> Ezen törekvésekkel párhuzamosan a közjogászok és politikusok között a napi politikai sajtóban is intenzív vita zajlott. A magyar közjogászok és egyetemi oktatók politikai sajtóban megjelent cikkeire kiszólásokkal is reagáló, heves, olykor akár személyeskedő hangnemben születtek művek.

Az osztrák közjogászok között meg kell említeni a grazi egyetem professzorát, Ivan Zolger is, aki megtanult magyarul, hogy eredetiben tanulmányozhassa a magyar jogforrásokat, közjogával szembement a Biederman, Dantscher, Schäffle, Ulbrich, Tezner államjogászok által keresett birodalmi főhatalom és egységállam elméleteinek.<sup>115</sup>

A magyar államisággal szemben kritikus osztrák közjogászok munkásságát a „tendenciózus tudományosság” fogalmával jellemzi Buzás József, aki az alábbiakban összegzi az osztrák elméleteket: Magyarország a Habsburg-dinasztia nőága örökösödési jogának elismerésével feladta önálló államiságát; a magyar és osztrák kiegyezési törvények sehol sem nevezik és minősítik Magyarországot államnak; a közös ügyek révén korlátozott szuverenitású Ausztria és Magyarország már nem tekinthető államnak.<sup>116</sup> Tezner és Ulbrichot nemcsak a magyar közjogászok és jogtörténészek, valamint Ivan Zolger kritizálta. Az autonóm kormányzatok felett álló sui generis osztrák birodalomról és a közös osztrák–magyar szuverenitásról szóló elméleteikben – melyek a Jellinek-féle államtannal is szembementek - Johannes Feichtinger is a tudománynak az osztrák nemzetállameszme (Nationstaat) alá való rendelését látja. „*In the 'Austrian' half of the Habsburg Dual Monarchy the newly established chairs of constitutional law pretended to proceed 'purely legally' – objectively. However, it goes without saying that their occupants acted in favour of the Staatsnation* „<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> AVA Nachlässe AN Riedl 64.3. 1. *Revision des staatsrechtlichen Ausgleiches F.F. 1913.*

<sup>115</sup> WLASSICS Gyula: *Az 1867: XII. tc. jogi természete.* Franklin Társulat, Budapest, 1911. p. 10.

<sup>116</sup> BUZÁS József: *Az osztrák–magyar közjogi vita története.* In: KOVÁCS Kálmán (szerk.) *Jogtörténeti értekezések 12. szám.* Dr. Kovács Kálmán, Budapest, 1982. p. 8.

<sup>117</sup> FEICHTINGER, Johannes: 'Staatsnation', 'Kulturnation', 'Nationalstaat': *The Role of National Politics in the Advancement of Science and Scholarship in Austria from 1848 to 1938.* In: ASH, Mitchell G. (et al.): *The Nationalization of Scientific Knowledge in the Habsburg Empire, 1848-1918.* pp. 69–71.

## 2.2.2 Államjog a közös szervek személyállományának képesítésében

Az egymással nehezen összeegyeztethetőnek tűnő közjogi szemléletek mellett, felmerül a kérdés, hogy az ellentmondásos jogi keretek között a közös szervezetben működő diplomaták és tisztviselők milyen felfogással viszonyultak a problémás kérdésekhez, úgy mint az Osztrák–Magyar Monarchia, Ausztria és Magyarország államisága és jogalanyisága, a közös minisztériumok és a minisztertanács jogállása, a kiegyezési törvények jogi természete.

Felmerült ugyanis az igény egy olyan rendszerezett közjogi kézikönyv iránt, amely leírja a közös szervek működését és jogállását, egyúttal hivatalos használatra a Monarchia vezetői számára is rendelkezésre áll. 1904-ben Thallóczy Lajos, a közös pénzügyminisztérium osztályfőnöke kapott megbízást a kézikönyv elkészítésére, aki hamar nehézségekbe ütközött, amikor is olyan fogalmakat kellett definiálnia, mint például a közös minisztertanács.<sup>118</sup> Thallóczy Lajos, tulajdonképpen megtestesítette az osztrák–magyar közös identitást és a Konzuli Akadémián tanuló külügyi utánpótlás számára is az osztrák–magyar patriotizmust kívánta átadni,<sup>119</sup> ugyanakkor hitt a dualizmus közjogi rendszerének magyar érdekek szerinti továbbfejleszthetőségében. Bár eleinte úgy tűnt, hogy a szóban forgó kézikönyv nem készült el, Thallóczy levelezéséből a munkálatokról ugyan képet kaphatunk – igyekezett korábbi tisztviselők emlékeit, tapasztalatait összegyűjteni –, Somogyi Éva a kötetet Thallóczy *Das Verhältnis Ungarns zu Österreich*<sup>120</sup> című kéziratával azonosítja.

Érdeemes áttekintenünk azt is, hogy a közös szervek utánpótlását is nyújtó akadémiákon, mely felfogás szerint került oktatásra az államjog. A Konzuli Akadémián működő diplomáciai képzés (Diplomatenkurs) tantervében az 1900-as években osztrák államjog, magyar államjog és nemzetközi jog is szerepelt. Az osztrák államjog kurzus kötelező tananyagát az osztrák törvénytár alaptörvényeket bemutató 19. kötete,<sup>121</sup> Max Burckhard tankönyve az Osztrák–

---

<sup>118</sup> SOMOGYI Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. História Könyvtár, Budapest, 1996. p. 55.

<sup>119</sup> SOMOGYI Éva: *A dualizmus értelmezése, mint az identitásformálás eszköze. Thallóczy Lajos és Edmund Bernatzik közjogi nézetei*. In: BÓDY Zsombor et al (szerk.): *Megtalálható-e a múlt? Tanulmányok Gyáni Gábor 60. születésnapjára*. Argumentum, Budapest, 2010. pp. 225–226.

<sup>120</sup> THALLÓCZY Lajos: *Das Verhältnis Ungarns zu Österreich*. Kézirat, é.n. (Szabó Ervin Könyvtár)

<sup>121</sup> Sz.n.: *Staatsgrundgesetze. Die Verfassungsgesetze für die Gesamtheit, dann die Landesordnungen und Landtags-Wahlordnungen für die einzelnen der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, sammt allen ergänzenden Gesetzen und Verordnungen. Die Gesetze über die Beziehungen zu den Ländern der ungarischen Krone und über das Verhältnis zu Bosnien und Herzegowina*. Manz'sche Taschenausgabe XIX. Band. Manz, Bécs, 1907.

Magyar Monarchia alkotmányismeretéről,<sup>122</sup> Franz Hauke alkotmányjogi kézikönyve,<sup>123</sup> illetve Heinrich von Herrritt alkotmányjogi tankönyve<sup>124</sup> tette ki.<sup>125</sup> A magyar államjog tananyagát az előadások tananyaga (ezek közül Thallóczy egyetemi jegyzetei állnak rendelkezésünkre),<sup>126</sup> illetve Ferdinandy Gejza közjoga tette ki.<sup>127</sup> Ami a nemzetközi jogi tananyagot illeti, a kötelező irodalom Bonfils és Fauliche,<sup>128</sup> Max Fleischmann<sup>129</sup> és Franz von Liszt<sup>130</sup> munkái voltak.

Bonfils értelmezésében Ausztria és Magyarország között reálunió áll fent, aminek következtében a külkapcsolatokban az Osztrák–Magyar Monarchia lesz a nemzetközi jog alanya, és az unióra lépett nevezett államok külső szuverenitása az összszuverenitásba olvadt össze (ezt azonban csak a nemzetközi kapcsolatok vonatkozásában érti). Bonfils egyúttal hangsúlyozza, hogy a belső államok esetében az államiság kritériumai, így az önálló alkotmány, törvényhozás és közigazgatási szervezetrendszer fennállnak, ugyanakkor a közös és közös érdekű ügyeket együttesen (tévesen) közös ügyként tünteti fel.<sup>131</sup>

Max Fleischmann forrásgyűjteményében kifejezetten az osztrák–magyar közjogi kapcsolatok nem kerülnek tárgyalásra. Liszt nemzetközi jogi munkája Ausztria és Magyarország nemzetközi jogi természetét szerződésen alapuló államközösségként jellemzi és az államok létrejöttét tárgyaló fejezetben sorolja fel, azonban egy olyan folyamatnak írja le, amely során az osztrák egységállam a kiegyezéssel osztrák–magyar kettős állammá lett („so ist der Einheitstaat Österreich durch den Ausgleich von 1867 zum Doppelreich Österreich–Ungarn geworden”)<sup>132</sup>

---

<sup>122</sup> Burckhard tankönyvének már a címe is beszédes, midőn a Monarchia alkotmányismeretéről beszél. Miközben a Monarchiának a közös szerveknek alkotmánya, állami-hatósági hatalma nem volt. BURCKHARD, Max: *Leitfaden der Verfassungskunde der österreich-ungarischen Monarchie*. Manz'sche k.u.k. Hof-Verlags und Universitäts-Buchhandlung, Bécs, 1893.

<sup>123</sup> HAUKE, Franz: *Grundriss des Verfassungsrechts*. Duncker & Humblot, Lipcse, 1905.

<sup>124</sup> VON HERRITT, Rudolf Herrmann: *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes*. J.C.B. Mohr, Tübingen, 1909.

<sup>125</sup> HHSStA SB AKA 54-1.

<sup>126</sup> THALLÓCZY Lajos: *Vorlesungen aus dem ungarischen Staatsrecht*. Kézirat. é.n. (Szabó Ervin Könyvtár)

<sup>127</sup> FERDINANDY Gejza: *Staats- und Verwaltungsrecht des Königsreichs Ungarn und seiner Nebenländer*. Max Jänecke Verlagsbuchhandlung, Hannover, 1909.

<sup>128</sup> BONFILS, Henry; FAUCHILLE, Paul: *Manuel de Droit International Public*. Arthur Rousseau, Párizs, 1908. Németült: BONFILS, Henry; FAUCHILLE, Paul: *Handbuch des Völkerrechts für Studium und Praxis*. Carls Haymanns Verlag, Berlin, 1904.

<sup>129</sup> FLEISCHMANN, Halle: *Völkerrechtsquellen in Auswahl*. Verlag der Buchhandlung des Waisenhauses, Halle, 1905.

<sup>130</sup> VON LISZT 1906.

<sup>131</sup> BONFILS, Henry; FAUCHILLE, Paul: *Manuel de Droit International Public*. Arthur Rousseau, Párizs, 1908. Németült: BONFILS, Henry; FAUCHILLE, Paul: *Handbuch des Völkerrechts für Studium und Praxis*. Carls Haymanns Verlag, Berlin, 1904. pp. 87–88.

<sup>132</sup> AT-OeStA/KA MEB KS 56. Franz von Juraschek: *Staatsrecht I. Jahrgang 1890/91. Vorgetragen von Professor, Regierungsrath Dr. Franz Ritter von Juraschek*.

Ami a közös szervek személyzetének képzését illeti, a diplomatavizsgára felkészítő kurzusok szervezése során egy a Konzuli Akadémia igazgatóságának benyújtott szervezési beszámolóban kifejezetten az egy órába összevont osztrák és magyar államjog oktatásának kérdése is előkerül. Az 1909. évi beszámoló kifejti, hogy az osztrák állampolgárságú hallgatók rendkívül alacsony előképzettséggel bírnak a magyar államjogot illetően (a konkrét megfogalmazás szerint arról semmit sem tudnak), míg a magyar állampolgárságú hallgatók az osztrák államjog iránt idegenkedve viszonyulnak. A javaslatok között az államjog történeti előzményeire fordítandó nagyobb hangsúly szerepelt, illetve a beszámoló elengedhetetlennek tartotta a közigazgatás-tudomány alapfogalmaiban való elmélyülést.<sup>133</sup> A beszámoló szerint a kurzusokat Rudolf Herrnritt és Thallóczy Lajos adták elő.

A Konsularakademie mellett egy másik jelentős a közös ügyekhez köthető intézmény volt a katonai akadémia (K.u.k. Militärschule). Itt az államjog előadásokat az 1890-es években Franz von Juraschek tartotta, akinek egy jegyzetéből a tananyagra is rátekinthetünk. Juraschek a jegyzeteiben még Ferdinand Lentnerre hivatkozott,<sup>134</sup> és Ausztria-Magyarország kapcsolatát reálunióként jellemezte. Juraschek szerint mivel a birodalom alapítását (1526) követően a magyar trónra rendszeresen Habsburg uralkodó lett meghívva a magyar trónra, és már 1723 előtt szorosabb belső kapcsolat jött létre az örökös tartományok és Magyarország között, azonban a Pragmatica Sanctioval már alapszerződésben rögzített kapcsolat, reálunió jött létre. A kiegészítéssel Juraschek anyagai szerint Ausztria és Magyarország két államot alkotnak, amelyek közösségével az államhatalom egyesülése nem következett be. Juraschek azt is kiemeli, hogy a monarchia egy fizikai személyben két jogi személyiség a császáré és a királyé létezik, amit I. Ferenc 1808. évi pátensére vezet vissza.<sup>135</sup> Ellentétben tehát Teznerrel, nem a császári cím felvételében nem a magyar királyi cím feloldódását, hanem éppen ellenkezőleg a kettős uralkodói személyiség kialakulását látja.

### **2.3 AZ AUSZTRIA ÉS MAGYARORSZÁG KÖZÖTTI KÖZJOGI KAPCSOLAT**

A magyar közjogi irodalom az Ausztria és Magyarország közötti kapcsolatot többnyire a fejedelmi uniók valamely típusával jellemezte, hangsúlyozva, hogy közjogi viszony nem utóbbi kettő, hanem a magyar nemzet és a dinasztia között állt fenn.

---

<sup>133</sup> HHStA SB AKA 54-1. 2/D.K. 1909. Vorbereitungskurs für die Diplomatenprüfung.

<sup>134</sup> LENTNER, Ferdinand: *Grundriss des Staatsrechtes der Oesterreichisch-Ungarischen Monarchie*. Seidel. Bécs, 1885.

<sup>135</sup> AT-OeStA/KA MEB KS 56. Franz von Juraschek: Staatsrecht I. Jahrgang 1890/91. Vorgetragen von Professor, Regierungsrath Dr. Franz Ritter von Juraschek. pp. 22–23.

### 2.3.1 A kiegyezés előtt

Ahogy az 1867-ik évi osztrák és magyar kiegyezési törvények, úgy az általuk hivatkozott Pragmatica Sanctio sem egységesen került az ausztriai tartományok és a Magyar Királyság jogrendszerébe.

Ami az államkapcsolatokat illeti, a Pragmatica Sanctio és az 1687. évi törvények előtt az ausztriai örökös tartományokkal az összeköttetés csupán a közös uralkodóban és a török háborúkban viselt szövetségben mutatkozott meg, azonban esetleges volt, hiszen a folytonosság csakis abból a tényből származott, hogy Magyarország minden alkalommal az I. Ferdinándtól leszármazó fiú utódok közül választott magának szabadon királyt, aki egyúttal az örökös tartományok ura is volt.<sup>136</sup> A magyar rendi állam függetlenségét az ausztriai tartományok felett gyakorolt abszolút uralomtól koronázásról-koronázásra megerősítették a törvénycikkekbe foglalt eskük és hitlevelek, amelyben a király megesküdt, hogy Magyarországot annak törvényei és szokásai szerint kormányozza. Ezen kitétel annak ellenére is kidomborította Magyarország önállóságát, hogy az 1541. évi V. törvénycikk lényegében kimondta: az ország alávetette magát I. Ferdinánd örökösének. A Pragmatica Sanctiot megelőzően Magyarország önálló államiségét szószerint egy törvény sem mondta ki, hanem ezt törvényeink természetükben fejezték ki.<sup>137</sup>

1715-ben III. Károly az I. Lipót férfi örökösének kihalása esetére a rendek jogát a királyválasztásra elismerte (1715:3. tc.), mivel ezen házi törvényeket az erdélyi országgyűlés, illetve a horvátországi tartománygyűlés is elfogadta, a Pragmatica Sanctio a kiegyezési tárgyalások során a Szent Korona országainak integritása és együttmaradása iránt is hivatkozási alap lehetett.<sup>138</sup>

A Pragmatica Sanctio elfogadásával kimondásra került, hogy a Habsburg dinasztia uralma alatt álló országok együttesen birtoklandók, de nem együttesen kormányzandók, az örökösök között fel nem oszthatók, illetve hogy a nevezett országok véd- és dacsövetség alkotnak.<sup>139</sup> Láthattuk, hogy az osztrák közjogi felfogás reálunióként, míg a magyar közjogi felfogás jogi perszónalunióként értékelte a Pragmatica Sanctiot követően az osztrák–magyar viszonyt.

---

<sup>136</sup> KORBULY Imre: *Magyarország közjoga*. Eggenberger, Budapest, 1884. p. 358.

<sup>137</sup> FERDINANDY 1892. p. 68.

<sup>138</sup> THALLÓCZY Lajos: *Vorlesungen aus dem ungarischen Staatsrecht*. Kézirat. é.n. (Szabó Ervin Könyvtár). pp. 273–274.

<sup>139</sup> FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjogi viszonya Ausztriához és annak történeti fejlődése*. Pallas Rt. Budapest, 1892. p. 76.



Korbuly Imre szerint a Pragmatica Sanctio kimondta a nőági örökösödést és a közös védelmet, de egy hajszállal sem többet, egyúttal utalt arra, hogy bár a Pragmatica Sanctio törvény formájában került elfogadásra – míg az ausztriai tartományi gyűlések csupán a tudomásul vételről nyilatkoztak, nem az uralkodó és a rendek általi közös jogalkotásról volt szó - a magyar rendek külön szerződést szerettek volna kötni, amitől azért álltak el, mert III. Károly biztosította őket, hogy ő mint az örökös tartományok abszolút uralkodója fog gondoskodni az ország biztonságáról.<sup>140</sup>

Ami a megállapított örökösödési rendet illeti, a trón elnyerésének a leszármazás mellett elengedhetetlen feltétele, hogy az örökös római katolikus vallású ausztriai főherceg, vagy főhercegnő legyen, törvényes és egyenrangú házasságból származzon. Ami a házi törvények szerint az európai monarchikus dinasztiák és a német mediatizált fejedelmi tagjaival kötött házasságot jelenti.<sup>141</sup>

A Pragmatica Sanctio bevezetésekor abszolút uralom az osztrák tartományokban, a házi törvényeket a tartományi gyűlések elfogadták, míg Magyarországon a megjelenési formája az 1723 I.II.III. törvények, melyeket alkotmányos módon a király és az országgyűlés együttesen alkotott meg. A kijelölt nőágak kihalása esetére a magyar nemzet a szabad királyválasztás jogát fenntartotta magának.

Szintén az 1723. évi törvények (1723. évi CIV. törvénycikk) rendelkeztek arról, hogy az országlakók Magyarországot illető ügyekben és dolgokban követségekre alkalmaztassanak,<sup>142</sup> aminek jelentősége a nemzetközi kapcsolatokban való megjelenés (ez Magyarország szempontjából a mohácsi vész nyomán kialakult helyzet óta problematikus) miatt jelentős. Emellett az 1723. évi törvények rendelkeztek az ausztriai tartományoktól független jogrendszer, bírói szervezet és hatóságok működéséről.

Josef Ulbrich szerint a Pragmatica Sanctio a már fennálló jogállapotot szentesítette, amellyel a magyar rendek elfogadták a réaluniót és a császári fennhatóságot.<sup>143</sup> Azonban több példa is mutatja, hogy a magyar törvényhozás a Habsburg monarchia abszolút hatalma és Magyarország között fennálló vegyes ügyeket nem ismerte el (1578, 1582, 1583).<sup>144</sup> Mert bár a magyar király,

---

<sup>140</sup> KORBULY Imre: *Magyarország közjoga*. Eggenberger, Budapest, 1884. p. 360.

<sup>141</sup> BALOGH Artúr: *Magyar közjog*. 1903. Stampfel Könyvkiadóhivatal, Budapest, 1916. p. 22.

<sup>142</sup> FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjogi viszonya Ausztriához és annak történeti fejlődése*. Pallas Rt. Budapest, 1892. p.79.

<sup>143</sup> ULBRICH, Josef: *Die rechtliche Natur des österreich-ungarischen Monarchie*. Verlag von II. Dominicus, Prága, 1879. pp. 31–33.

<sup>144</sup> KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911. p. 489.

aki egyúttal Ausztria abszolút fejedelme is volt, ennek külügyeiben abszolút módon járt el, azonban ugyanezt a magyar külügyekben a jogszerint nem tehetette.<sup>145</sup>

Összességében nem szabad elfelejteni, hogy a Pragmatica Sanctio Ausztria szempontjából egy uralkodói rendelkezés, amelyet a császár abszolút uralma alatt álló örökös tartományok gyűlései csupán promulgáltak. Ezen nyilatkozatok csupán az öröklési rendet és az elválaszthatatlanságot nyilvánították ki, míg a rendi alkotmányos úton létrejött magyar törvénycikk a nőági öröklés következményeit magyarázta. De talán a legjelentősebb eltérés az az, hogy amíg az örökös tartományok által elfogadott nyilatkozatok a 3 dinasztikus ág kihalása esetén az örökösödést a Habsburg dinasztia minden ágára kiterjeszti, addig a magyar törvények értelmében ez esetben a szabad királyválasztás visszaszáll a nemzetre.<sup>146</sup> A magyar önállóságot mondta ki emellett az 1791. évi X. törvénycikk is: „*Ő szent felsége is kegyesen elismerni méltóztatott, hogy ámbár a felséges ausztriai ház nőágának az 1723:I. tc. és II. cikkelyek által a magyar királyságban és a hozzá kapcsolt részekben megállapított örökösödése ugyanazt a fejedelmet illeti [...] mindazonáltal Magyarország, a hozzá kapcsolt részekkel együtt, szabad és kormányzatának egész törvényes módját illetőleg (bele értve mindenféle kormányzásékat) független, azaz semmi más országnak vagy résznek alá nem vetett, hanem saját állami léttel és alkotmánynyal bíró*”

Egyúttal az Ausztria és Magyarország felett álló birodalom közjogi és állami természetét bizonyítani igyekvő osztrák közjogászok által hivatkozott aktus során, amikor I. Ferenc az osztrák császári címet felvette, a császár egyúttal az alábbi rendelkezést bocsátotta ki leirat formájában 1804-ben: „*megemlékezvén az ország alkotmányának koronázási hitlevelében kiadott biztosításáról, figyelmeztet arra, hogy amit egész birodalma nagyobb fényére és méltóságára tenni határozott, Magyarország jogainak, törvényeinek és alkotmányának épségben tartásával történjék.*”<sup>147</sup>

### **2.3.2 Az 1867. évi XII. törvénycikkben**

1848 előtt a Pragmatica Sanctioból folyó ügyek, a közös védelem a király és az országgyűlés közös döntéseivel történt.<sup>148</sup> A königsbergi vereséget követő liberális fordulat nyomán azonban az ausztriai tartományok alkotmányos befolyását a császár többé nem mellőzhette,<sup>149</sup> így szükségessé vált az alkotmányos Ausztria és Magyarország viszonyának rendezése. A 67-es

<sup>145</sup> KORBULY Imre: *Magyarország közjoga*. Eggenberger, Budapest, 1871. p. 221.

<sup>146</sup> THALLÓCZY Lajos: *Vorlesungen aus dem ungarischen Staatsrecht*. pp. 275–276.

<sup>147</sup> KORBULY Imre: *Magyarország közjoga*. Eggenberger, Budapest, 1884. p. 362

<sup>148</sup> KORBULY 1884. pp. 366-367

<sup>149</sup> KORBULY 1871. 356. p.

bizottság tárgyalásait követően „a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról” szóló törvényjavaslatot Deák Ferenc és Csengery Antal szövegezte meg.<sup>150</sup> Ezzel a kiegyezéssel önálló szuverén államot alkot Magyarország is, és a Monarchia másik állama, az Osztrák Császárság is, és kettőjük viszonya a paritás alapján dualisztikus alapon rendezésre került, így „a jogállapot és a tényleges állapot ellentéteiből keletkezett harc a jog és erőszak között megszűnt”.<sup>151</sup>

Az 1867. évi XII. törvénycikk a Pragmatica Sanctioból vezette le az Ausztria és Magyarország között létesítendő közjogi kapcsolatot, azonban az 1723. évi I. II. és III. törvénycikkekben nem foglaltott benne részletesen a közjogi viszony természete, a közös ügyek köre és azok intézésének módja. Életszerűtlen és egyúttal nehezen elképzelhető, hogy a király és a rendek az 1723. évi törvények megalkotásakor tudatosan polgári alkotmányos államok közjogi kapcsolatának alapjait tervezték volna, ahogy az is. A Pragmatica Sanctio tehát sokkal inkább volt, egy elméleti keret, kiindulási alap, hivatkozási pont, amelynek megtalálása és dogmatikai elemzése Deák Ferenc zsenialitásának tudható be. Azonban a Pragmatica Sanctiora ténylegesen hivatkozik a törvényünk, annak interpretációja dönt a közös, közös érdekű és országos ügyek köréről.

*„1. § Azon kapcsolat, mely egyrészt a magyar korona országai, másrészt Ő Felségének többi országai és tartományai között jogilag fennáll, az 1723.:I., II. és III. törvénycikkek által elfogadott pragmatica sanctiön alapszik.*

*2. § Megállapítván ez ünnepélyes alapszerződés a Habsburg-ház nőágának trónöröklési jogát, kimondotta egyszersmind, hogy azon országok és tartományok, melyek a megállapított öröklési rend szerint egy közös uralkodó alatt állanak, feloszthatatlanul és elválhatatlanul együtt birtoklandók. E határozottan kimondott elv folytán a közös biztosság együttes erővel leendő védelme és fentartása oly közös és viszonyos kötelezettség, mely egyenesen a pragmatica sanctióból származik.”*

A Pragmatica Sanctioban kimondott közös biztosság lett az az alap, amely a közös ügyeket, amelyekben Ausztria és Magyarország közösségre lépett és közös szervek révén járt el, a többi

---

<sup>150</sup> HANÁK Péter: *Deák és a kiegyezés közjogi megalapozása (a Pragmatica Sanctio újraértelmezése)*. In: CIEGER András (szerk.): *A kiegyezés*. Osiris, Budapest, 2004. p. 499.

<sup>151</sup> FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjogi viszonya Ausztriához és annak történeti fejlődése*. Pallas Rt. Budapest, 1892. p. 114.

ügytől differenciálta. A feloszthatatlan és elválaszthatatlan együttbirtoklás mellett Deák Magyarország alkotmányos és közjogi önállóságának fenntartását is levezette a Pragmatica Sanctioból: „3.§. *De ezen megállapított kötelezettség mellett határozottan kikötötte a pragmatica sanctio azon föltételt is, hogy Magyarország alkotmányos közjogi és belkormányzati önállása sértetlenül fentartassék.*”

Ezt a két főelvet a magyar országgyűlés minden további rendelkezés megállapítására nézve alapelveként tűzte ki. A törvény határozottan kimondta, hogy az udvartartás nem számít közösnek (7.§.). A közös ügyek körét pedig a Pragmatica Sanctioban megfogalmazott közös és együttes védelemből vezette le. A közös védelem egyik eszközeként (békeidőben) a külügyek vezetését nevezi meg a törvény: „*Ennélfogva a birodalom diplomaticai és kereskedelmi képviseltetése 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 közöseknak tekinti*”

Vagyis az országgyűlés nem a külügyek teljességét, hanem csak a Pragmatica Sanctioból folyó, a közös védelemhez kapcsolódó külügyeket tekinti közösnek, vagy ahogy Kmety nevezi: a külügy védelmi része.<sup>152</sup> A nem védelmi külügyeket a magyar országgyűlés fenntartotta, azonban a külfölddel való érintkezés még nem közös ügyek esetében is csak a közös külügyminisztérium közvetítésével létesíthető<sup>153</sup>

A közös védelem másik eszközeként a törvény a hadügyet ismeri el, a hadsereggel kapcsolatos felségjogokat a királynak tartja fenn: „11. § *Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére, vezényletére és belszervezetére vonatkozik. Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el.*” Az osztrák kiegyezési törvénnyel összehasonlítva a törvénytövegek ellentmondásai mellett szintén okozott feszültséget és közjogi vitákat a tény, hogy a közös hadügy intézése a magyar közjogban alkotmányos lett, míg az osztrákban abszolutista maradt.<sup>154</sup> Egy másik vitát a közös hadügyminisztérium megnevezése váltott ki, amely végül az 1889.10.17-én a közös hadügyministerhez intézett legfelsőbb rendelet alapján került rendezésre, eszerint a hadsereg és minden intézete, hatóságai

---

<sup>152</sup> KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911. p. 503.

<sup>153</sup> FERDINANDY 1892. p. 119.

<sup>154</sup> PÖLÖSKEI Ferenc: *Tisza István és a közjogi kérdések a századelőn*. Jogtörténeti értekezések. p. 137.

a császári és királyi jelzöt kötelesek használni.<sup>155</sup> A hadügyek és külügyek mellett közösnek ismertettek el az ezekre vonatkozó pénzügyek.

Az osztrák kiegészítési törvény (Delegationsgesetz), azonban nem a Pragmatica Sanctioból vezette le az államközi kapcsolatok rendezését. A nevezett törvény az Októberi Diplomával és a Februári Pátenssel van szerves kapcsolatban a közös és közös egyetértéssel intézendő ügyeket taxatívén sorolja fel, egyúttal a közös ügyek körébe – ellentétben a magyar törvénnyel - a külügyek és a hadügyek teljességét beleérti.

A közös egyetértéssel intézendő ügyek között a magyar törvény a régi osztrák államadósságot, a vám- és kereskedelmi ügyeket, a bankügyeket, a függő államadósságot, amelyek köre később kiegészült számos szakpolitikai kérdéskörrel, úgy mint a posta- és távirdugy, a hajózás ügye, a közös súly- és mértékrendszer, vagy a szabadalmi jog szabályozása.<sup>156</sup> A közös érdekű ügyeket két lényeges különbség is elhatárolta a közös ügyektől: a jogi természetük és intézésük módja.<sup>157</sup> Ugyanis a közös érdekű ügyek nem következtek a Pragmatica Sanctioból és országos hatáskörbe tartoztak, az elintézésük során pedig a két országos kormányzat értekezletek és egyéb érintkezések útján folytatott előzetes tárgyalásokat követően azonos eljárással és módon intézték a nevezett ügyeket. Egyedi helyzete miatt említésre méltó a Lloyd Osztrák–Magyar Gőzhajótársasággal létrejött hajózási és postaszerződést a két kormány szakminisztereinek előzetes egyeztetését követően a közös külügyminiszter kötötte meg, és az ő hatósága alatt is állt a Lloyd Osztrák–Magyar Gőzhajótársasággal létrejött hajózási és postaszerződést a két kormány szakminisztereinek előzetes egyeztetését követően a közös külügyminiszter kötötte meg, és az ő hatósága alatt is állt.<sup>158</sup>

A közös érdekű ügyekben előfordulhatott, hogy nem az Osztrák–Magyar Monarchia, hanem Ausztria vagy Magyarország volt a nemzetközi jogalany. Josef Ulbrich szerint ugyan minden olyan nemzetközi szerződés, amely hatálya Ausztriára és Magyarországra is kiterjed, az Osztrák Magyar Monarchia a jogalany,<sup>159</sup> azonban Szabó Szilárd kutatásaiból tudjuk, hogy a közös külügyminisztérium kötött szerződéseket az Osztrák–Magyar Monarchia nevében is

---

<sup>155</sup> FERDINANDY 1892. p. 127.

<sup>156</sup> BALOGH Judit: *Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében*. Jogtörténeti Szemle, 2007/3. pp. 2–7.

<sup>157</sup> FERDINANDY 1892. p. 157.

<sup>158</sup> FERDINANDY 1892. p. 176.

<sup>159</sup> ULBRICH, Josef: *Die rechtliche Natur des österreich-ungarischen Monarchie*. Verlag von II. Dominicus, Prága, 1879. pp. 56–57.

(pour l'Autriche–Hongrie), valamint Ausztria és Magyarország nevében is (pour l'Autriche et pour l'Hongrie).<sup>160</sup>

Concha Győző is a Magyarország nemzetközi jogalanyiségének elismerésére jut: „... *nem látjuk át, miért ne léphetne föl a magyar és az osztrák állam, szuverénitása csorbulása nélkül, mint nemzetközi alany s miért ne léphetnének vele a többi államok, mint ilyennel érintkezésbe. A két állam együtt, a nemzetközi érintkezésben, mint eszmei személy, mint társaság képezhet jogalanyt a közös ügyek tekintetében, a nem közös ügyekre nézve pedig mindegyik külön mint természetes nemzetközi személyiség.*”<sup>161</sup>

Ugyanakkor előfordultak olyan terminológia a magyar törvényekben, amelyek alapján az osztrák tendenciózus közjogi irodalom a Magyarország felett álló sui generis birodalom igyekeztek következtetni. Előfordult közös érdekű ügyben kötött nemzetközi szerződések mellékokmányában is az államterületek helytelen megnevezése, a hibát utólag a közös külügyminisztérium is elismerte.<sup>162</sup>

Egyes törvényekben osztrák–magyar alattvalók kifejezés szerepelt,<sup>163</sup> azonban nemcsak a törvényekben, hanem a magyar minisztertanács határozatai között is akadt példa a közös minisztertanács osztrák–magyar kormányként (österreichisch–ungarische Regierung) való megnevezésére.<sup>164</sup> Külügyminiszterként Andrássy Gyula egyértelműen a közös minisztertanács kormány jellege mellett foglalt állást, a közös miniszterek pedig a kinevezésüket a közös minisztertanácson a császár és király távollétében előlülő külügyminiszternek tudták be.<sup>165</sup>

Kmety Károly szerint az Osztrák–Magyar Monarchia nem jelent külön államot, hiszen nincsenek államhatárai, csak Ausztriának és Magyarországnak, ezen két állam határügyei nem képezik a közös ügyek részét.<sup>166</sup>

„*Nem ismer és nem létesít ez az alaptörvény oly köteléket, mely Ausztriát és Magyarországot egy összállamba foglalná, nem ismer közös törvényhozó hatalmat, közös törvényhozási*

---

<sup>160</sup> SZABÓ Szilárd: *Magyarországi nemzetközi jogalanyiségének kérdése az 1907. évi gazdasági kiegyezés kapcsán.* Jogtörténeti Szemle. 2012/I. sz. pp. 56-61.

<sup>161</sup> CONCHA Győző: *Birálat Polner Ödön Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában c. munkájáról.* Magyar Igazságügy XXXVI. (1891.) 5.sz. pp. 271–272.

<sup>162</sup> KN 1865-1869 VII. kötet, CCXXVI. országos ülés, 1868.05.08. pp. 197–198.

<sup>163</sup> FERDINANDY 1892. p. 120.

<sup>164</sup> MNL OL K27. 1869.05.04. (31. ülés) 1. Az osztrák–magyar kormány állásfoglalása a Rómában tartandó egyetemes katolikus egyházi zsinat tárgyában.

<sup>165</sup> Somogyi

<sup>166</sup> KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve.* Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911. p. 136.

*szerveket, nem ismer közös végrehajtó hatalmat sem, csupán a két állam végrehajtó hatalmával élő némely közös szerveket létesít politikai czélszerűségből.*”<sup>167</sup>

A külügyminiszter hatáskörébe tartozik a külügyi politikai (diplomácia intézése), a konzuli ügyek, közreműködés a nemzetközi szerződések megkötésében és tárgyalásában, valamint Ausztria és Magyarország kormányainak érintkezésének közvetítése harmadik államok kormányai irányába.<sup>168</sup>

A külügyminiszter a császári ház minisztere címet 1867 után is viselte, amely 1895-ben a császári és királyi ház minisztere címmé módosult, így a reszort kvázi közösüggé vált. Azonban Bánffy Dezső miniszterelnök egy interpellációra elmondott válasza szerint csak egy címről volt szó, melynek értelmében a miniszter az uralkodóház magánügyeiben jár el, melyek intézését a közös külügyminisztérium<sup>169</sup> látja el. A császári és királyi ház minisztere mint olyan – bár a külügyminiszterrel azonos személy – ezen méltóságában a közös minisztertanácsnak sem tagja.<sup>170</sup>

A két állam törvényhozásában a közös külügyminisztert a miniszterelnök képviselte. Gróf Andrassy Gyula Sztratimirovics György interpellációjára – melyben a képviselő Beust külügyminiszter egy jegyzéke alapján azt firtatta, a Monarchia tervez-e intervenciót az Al-Dunai államokban – a külügyminiszter nevében adott választ. *„Erre nézve föl vagyok jogosítva a közös külügyminiszter által válaszolni: hogy azon értelmezés, melyet a képviselő ur a bukaresti és belgrádi diplomatikai ügynökökhöz irt jegyzékeknek adni kíván; teljesen alaptalan.*”<sup>171</sup>

Ferdinandy leszögezte, hogy Magyarország főhatalmának azon részét, mely a közös minisztertanács hatáskörébe tartozik, nem idegenítette el, csupán egy közös orgánuma bízta, amelyre a magyar kormánynak befolyást gyakorolhat.<sup>172</sup> Bánffy Dezső hangsúlyozta, hogy a közös minisztertanács nem kormány, nincsenek reszortjai, nem gyakorol hatósági jogokat, sokkal inkább egy tanácskozmány.<sup>173</sup> Kmety felfogásában a közös minisztertanács inkább

<sup>167</sup> KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911. p. XXIV.

<sup>168</sup> RÉNYI József: *A külügyi közigazgatás*. A Képviselőház Könyvtára, Budapest, 1911. pp. 25-26.

<sup>169</sup> Somogyi

<sup>170</sup> KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1911. p. 63.

<sup>171</sup> KN 1869-72. XIII. kötet 290. országos ülés 1871.02.20. p. 251.

<sup>172</sup> FERDINANDY 1892. pp. 227-228.

<sup>173</sup> KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911. p. 415.; KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1911. pp. 73-74.

vegyes miniszteri tanácskozás, a külügyminiszter a két állam miniszterelnökének reszortminisztere,<sup>174</sup> és a közös ügyekben a császár és király a közös minisztérium révén gyakorolja a végrehajtó hatalmat.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1911. p. 74.

<sup>175</sup> KMETY 1911. p. 415.



### 3. A DUNÁRA VONATKOZÓ NEMZETKÖZI JOGÁLLAPOT – A DUNA-KÉRDÉS (1815-1922)

#### 3.1 BEVEZETÉS

A Habsburg Monarchia és az 1815. évi Bécsi Kongresszuson létrejött „Európai Concert”<sup>176</sup> működésében, a nagy európai kongresszusok tárgyalásain és az általános diplomáciai ügyvitelben is visszatérő problémává nőtte ki magát a Duna-kérdés<sup>177</sup> a hosszú XIX században. A nemzetközi Duna-hajózás szabadságának a kérdése többnyire az ún. Keleti-kérdéssel összefüggésben, az Oszmán Birodalom, az Orosz Cárság és a Habsburg Monarchia viszonyával, államjogi változásaikkal, hadi állapotukkal, a kereskedelemre és hajózásra nézve kötött szerződéseikkel kapcsolatban merült fel. Az orosz–török hadi viszonyok, az Oszmán Birodalom Balkánon való visszaszorulása (és vámpolitikájának felszámolása), a Habsburg Monarchia államjogi átalakulásai, valamint a gazdasági liberalizmus révén a fokozódó brit<sup>178</sup> és francia jelenlét mind hozzájárultak a Dunát érintő nemzetközi jogi kérdések alakulásához.

Alapvetően a tárgyalt időszakban az európai hatalmak a nemzetközi Duna-hajózás szabadságának az 1815. évi Bécsi Kongresszuson kimondott elveinek végrehajtását különböző

---

<sup>176</sup> BAUMGART, Winfried: *Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1987.

<sup>177</sup> HOLTZENDORFF, Franz: *Rumäniens Uferrechte an der Donau*. Duncker & Humblot, Leipzig 1883.; GEFFCKEN, F. Heinrich: *La Question du Danube*. H.W. Müller, Berlin 1883. STRISOWER, Leo: *Die Donaufrauge*. Alfred, Hölder, Wien, 1884.; BUNSEN, Theodor V. *La question du Danube*. Revue de droit international et de législation comparée, (1884) 16. pp. 551–567. JELLINEK, Georg: *Österreich-Ungarn und Rumänien in der Donaufrauge*. Alfred Hölder, Wien, 1884.; LERS Vilmos: *A Duna folyóra vonatkozó nemzetközi jogállapot*. Pallas, Budapest, 1891.; BITTEL, Franz: *Über das Flussschiffrechtsrecht der Donaumündungen mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsverhältnisse der europäischen Donaukommission*. Mainzer Verlagsanstalt und Druckerei, Mainz, 1899.; DE SAINT CLAIRE, André: *Le Danube étude de droit international*. Arthur Rousseau, Paris, 1899.; DEMORGNY, Gustave. *La question du Danube: Histoire politique du Bassin du Danube, Etude des divers régimes applicables a la navigation du Danube*. Paris, L. Larose & L. Tenin, 1911; PITISTEANO, Alexandre Georges. *La question du Danube*. Paris: E. Duchemin, 1914; KNORR, Wilhelm: *Die Donau- und die Meerengenfrage*. Verlag Gustav Kiepenheuer, Weimar, 1917.; HAJNAL, Henry: *The Danube. Its Historical, Political and Economical Importance*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1920. LEDERLE, Alfred. *Die Donau und das internationale Schifffahrtsrecht*. Berlin: F. Dümmler, 1928; HAJNAL, Henry. *Le droit du Danube international*. The Hague: Nijhoff, 1928.; LUBENOFF, Georg: *La Question du Danube*. Politique Étrangère. III. (1938) Nr.5. pp. 468–488.; ARDELEANU, Constantin: *The European Commission of the Danube, 1856-1948. An Experiment in International Administration*. Brill, 2020. pp. 52-55.

<sup>178</sup> CHAMBERLAIN, Joseph: *The Danube in five parts*. Government Printing Office, Washington, 1918. 20.p. ARDELEANU, Constantin: *The European Commission of the Danube and the Results of its Technical and Administrative Activity on the Safety of Navigation, 1856-1914*. International Journal of Maritime History, 2011. 74.p.

koncepciók mentén kívánták megvalósítani. A hosszú XIX. században a nemzetközi Duna-politika intézményesülését és annak számos meg nem valósult koncepcióját vizsgálhatjuk.

Az 1856. évi párizsi szerződés a bécsi elvek végrehajtására két nemzetközi szerv felállításáról rendelkezett, a Duna torkolati (tengeri) szakaszán ideiglenes jelleggel a szupranacionális (az európai hatalmak delegáltjaiból álló) EDC-t, míg a Duna folyami szakaszán egy a parti államokból álló bizottságot, a DUC-t (a már korábban említett Parti Államok Bizottsága, vagy Donauuferstaatencommission) állította fel állandó jelleggel. A dunai fejedelemségek (Szerbia, Moldva és Havasalföld) ellenállása miatt a DUC a tényleges működését sohasem kezdhette meg, így a Duna folyami szakasza nemzetközi felügyelet nélkül maradt, míg az Európai Duna Bizottság működése fokozatosan állandósult. Az 1878. évi Berlieni Szerződés előrevetítette egy nemzetközi felügyeleti rendszer (*Commission Mixte*) felállítását az Al-Duna ellenőrzésére<sup>179</sup> és a folyamrendészeti szabályok végrehajtására, azonban az 1883. évi Londoni Szerződés rendelkezéseinek végrehajtása a román fél ellenállása miatt nem valósult meg.<sup>180</sup>

Míg a Duna württembergi, bajor, osztrák és magyar szakaszán a DUC által kidolgozott 1857. évi Duna-Akta önkéntesen bevezetésre és alkalmazásra került, addig a magyar határtól az EDC illetékességi területéig (Turn-Szeverin és Braila) között zavaros ex-lex állapot állt fent. Az osztrák–magyar diplomácia több ízben tárgyalásokat folytatott a román kormánnyal – amelyek során több koncepció is felmerült az egységes folyamfelügyelet kiépítésére – azonban vagy az osztrák–magyar követelések, vagy a román fél ellenállása és halogatása miatt nem valósult meg a Duna-kérdés megoldása és Románia csatlakozása az 1883. évi Londoni szerződéshez végül nem valósult meg. Az I. világháború alatti – az 1918. évi bukaresti békét követő – központi szövetséges koncepciók a háborús vereség miatt nem valósulhattak meg. Azonban a Párizs környéki békeszerződések nyomán az entente-szövetségközi katonai felügyeletéből 1920-ban kiépült a Duna folyami szakaszának egészé fölött illetékes egységes nemzetközi folyamfelügyeleti rendszer, a Nemzetközi Duna Bizottság (*Commission Internationale du Danube, a továbbiakban: CID*). A CID konferenciái során kidolgozott Duna-Statútumot

---

<sup>179</sup> A Berlieni Szerződés ellentétben az EDC korábbi következtlen rendelkezéseivel az Al-Dunát Orsovától a torkolatig határozta meg.

<sup>180</sup> Az európai koncert által a Keleti-kérdés kapcsán (amelynek legjelentősebb tárgyait Samos és Kréta, Egyiptom, Libanon, a Balkán-félsziget, utóbbiak kapcsán a Duna-kérdés jelentették) alkotott nemzetközi jogi okmányok válogatását közli: HOLLAND, Thomas Erskine: *The European Concert in the Eastern Question*. Oxford, Clarendon Press, 1885. A Keleti-kérdésről (Eastern Question, Orient-Frage) lásd továbbá: BERNER, Friedrich: *Die Orientfrage. Beantwortet durch die Verträge von 1856 und 1878*. Puttkammer & Mühlbrecht, Berlin, 1878.; BAMBERG, Felix: *Geschichte der orientalische Angelegenheit im Zeitraume des Pariser und des Berliner Friedens*. Leubner, Leipzig, 1888.; DUGGA, Stephen: *The Eastern Question. A Study in Diplomacy*. Columbia University Press, New York, 1902.

minden tagállam életbe léptette, azonban a Duna-kérdés ezzel sem oldódott meg végérvényesen.

A Párizs környéki békeszerződések az Európai Duna Bizottságot régi jogaiba visszahelyezve újra felállította, míg a Nemzetközi Dunabizottság illetékességet a Duna legfelső hajózható pontjától addig a pontig állapította meg, ahol az Európai Duna Bizottság illetékessége kezdődik. Az EDC illetékességének kérdése a Londoni Szerződés egyik neuralgikus pontjának számított, ugyanis az 1883. évi szerződés kimondta az EDC hatóságának kiterjesztését Galactól Brailáig, ami a román fél tiltakozásához vezetett. Így a nemzetközi jogi viták a Párizs-környéki békeszerződésekkel sem szűntek meg. A konfliktus a hágai Nemzetközi Európai Választott Bíróság (*Permanent Court of International Justice*) egyik ismert jogesetéhez vezetett, a PCIJ 1927-ben kiadott tanácsnoki véleményében az EDC hatóságát Galactól a torkolatig, míg a CID hatóságát Galacól felfelé javasolta megállapítani, azonban az EDC tagok kormányai között még hosszas tárgyalások, folytak és a kompromisszumos *modus vivendi* csak 1932-ben született meg.<sup>181</sup>

Ezt követően az EDC a román állam agitációja nyomán megszűnt, míg a CID-öt a Német Birodalom által létrehozott Duna Tanács korlátozta, a II. világháború nyomán mindkét szerv megszűnt. A jelenleg budapesti székhellyel működő Duna Bizottságot az 1948. évi belgrádi szerződés hozta létre, amely a kezdeti szovjet befolyást követően, csak az 1950-es évektől kezdődött enyhülés nyugati tagországok belépésével, míg a hidegháború végétől a Bizottság az ENSZ-szel is kooperál.<sup>182</sup>

Ezen fejezetben a nemzetközi Duna-hajózás szabadságára vonatkozó bécsi elvek kapcsán az Európai Koncert kongresszusain létrejött nemzetközi szerződéseket, nemzetközi intézményeket, elvi szinten létező és meg nem valósult koncepciókat, illetve az ezekhez kapcsolódó diplomáciai alapvetéseket igyekszem bemutatni az első világháborút lezáró Párizs környéki békeszerződések nyomán kiépült nemzetközi rendszerig (*Európai Duna Bizottság, Nemzetközi Duna Bizottság, Duna-Akta*).

Mivel 1920-ig a Duna folyami szakasza felett nem működött egy a folyamrendőrségi felügyeleti, végrehajtó és (kihágási ügyekben) a bírói hatalmat gyakorló egységes

---

<sup>181</sup> *Ninth Annual Report of the Permanent Court of International Justice (15 June 1932—15 June 1933)*. Series E, 9. In: *Summaries of Judgements, Advisory Opinions and Orders of the Permanent Court of International Justice*. New York, United Nations, 2012. pp. 130–131.

<sup>182</sup> ARDELEANU, Constantin: *The European Commission of the Danube, 1856-1948. An Experiment in International Administration*. Brill, Leiden, 2020. pp. 319–322.

szervezetrendszer, sőt a Habsburg Monarchiában, valamint Bajorországban és Württembergben bevezetett Duna-Aktától eltekintve egységes folyamrendészeti szabályok sem voltak hatályban, a hajózás természetéből fakadóan nemzetközi jellegű ügyek hárultak az országos hatóságokra. A nemzetközi egészségügyi szabályok betartása, a nemzetközi hajóslevelek kiállítása és ellenőrzése, a büntetőjogi és kihágási jogi ügyek mellett a külügyi igazgatásra is figyelem hárult, ugyanis a kereskedelmi képviseltetés mellett a hajótörések, hatósági visszaélések és egyéb jogsegélyügyekben is el kellett járniuk. Az ideiglenes és szokásjogi szabályok a levegőben lógó, de tényleges működést nem gyakorló nemzetközi felügyeleti szervek egy a Habsburg Monarchiában jellemző kérdéskört vetett fel: a diplomácia, a külpolitika és a belpolitika közötti határok elmosódását. Míg az Európai Duna Bizottság egy viszonylag korlátolt területi illetékességgel, széleskörű kiváltságokat szerezve, egy ideiglenes kooperatív szervből, kvázi állandó szupranacionális nemzetközi szervezetté, egyúttal nemzetközi standarddá is vált.<sup>183</sup> Mindemelllett a bizottság mérnöki tevékenységéről szóló jelentések és joggyakorlatát összegző közokmányok – úgy mint az 1865. évi *Acte Public* és az 1881. évi *Acte Public Additionel* - mellett a Duna folyami részére is az EDC dolgozta ki a folyami hajózás rendszabályait.

### 3.2 AZ 1815. ÉVI BÉCSI KONGRESSZUS ELVEI

A napóleoni háborúk lezárásával az ancient regime-ek elsődleges törekvései a francia forradalmat megelőző vesztfáliai rend restaurációjára irányultak. Az 1814. május 30-án kelt I. párizsi szerződés<sup>184</sup> előrevetítette az európai hatalmak kapcsolatainak tartós rendezését, amely az 1815. évi Bécsi Kongresszussal valósult meg. Az I. párizsi békeszerződés V. cikke kimondta a hajózás szabadságát a Rajnán, és a kongresszusra hagyta ezen elv kiterjesztését minden

---

<sup>183</sup> Az 1885. évi berlini szerződéssel a Kongó folyó szabályozására és felügyeletének intézményesítésére az európai hatalmak az Európai Duna Bizottságot határozták meg mintaként. HOLTZENDORFF, Franz: *Handbuch des Völkerrechts II. Band.* Hamburg, Verlag von J.F. Richter, 1887. p. 376.; A Panama-csatorna felügyelete az Európai Duna Bizottság által kidolgozott díjszámítási rendszerét vette át (Danube Rule). JOHNSON, Emory Richard: *Measurement of Vessels for the Panama Canal.* Washington, Government Printing Office, 1913. p. 203.; Az Odera- és Elba-Bizottságokban a nemparti államok képviselőit precedens szintén az EDC volt. MILLER, David Hunter: *The International Regime of Ports, Waterways and Railways.* The American Journal of International Law, XIII. (1919), 4. pp. 678–679.; Kínában a bokszerlázadás leverését követően a győztes európai szövetség 1901 szeptemberében a fennálló hajózási és kereskedelmi szerződések felülvizsgálata során a Peiho folyó hajózhatóságát Tiencsinig, a Jangce a Woosong és a Perfluss (Canton-folyó) torkolatainak javítási munkálatok elvégzését és egy felügyeleti szerv felállítását javasolták kifejezetten az Európai Dunabizottság mintájára. VON WINTERHALDER, Theodor: *Kämpfe in China. Eine Darstellung der Wirren und der Beteiligung von Österreich-Ungarns Seemacht an ihrer Niederwerfung in den Jahren 1900-1901.* Hartleben's Verlag, Wien und Budapest, 1901. pp. 498–499.; Végül szintén jelentős hatásra tanúskodik Constantin Ardeleanu könyve, aki a Népszövetség és a modern nemzetközi szervezetek szervezeti és működési elveinek mintájaként az Európai Duna Bizottságot nevezi meg. ARDELEANU 2020. pp. 215–216.

<sup>184</sup> GUIDO VON MEYER, Philipp Anton: *Corpus Juris Confoederationis Germanicae. Erster Theil Staatsverträge.* Frankfurt am Main, Druck und Verlag von H.C. Brönnner, 1858. (A továbbiakban CJCG) pp. 240–246.

hajózható folyamra, amely legalább két állam területén keresztül halad – ez utóbbi lett az európai folyók nemzetközi karakterének ismerve -, azokat elválasztja, vagy érinti.<sup>185</sup>

### 3.2.1 A folyami hajózás szabadsága a Bécsi Kongresszus előtt

A hűbéri partikuláris érdekű szakadozottságnak az abszolutista állammodellek tettek kísérletet. A kongresszus előtti évtizedekben a közérdekre alapozott egységes állam eszméje és a tudományok feléledése révén a folyami hajózás szabadságát hangoztatták a romanisták, azonban a lassanként elismertté váló elv még sokáig nem nyert tényleges garanciákat. Hugo Grotius is a folyami hajózás szabadságának elvét hangoztatta, azonban a vesztfáliai béke csupán az újabb vámok, korlátozások és terhelés bevezetését tiltotta.<sup>186</sup>

A jogelv fejlődésében jelentős állomásnak nevezi Lers Vilmos a francia nemzeti convent 1792. évi rendeletét,<sup>187</sup> amely a folyók szabad hajózását proklamálta – a rendeletet a trianoni békeszerződés aláírását követő 1920. évi tárgyalásokon is elsőként nevezi meg a magyar delegációt képviselő Jármay Elemér.<sup>188</sup> Majd az 1797. évi Rastatti Kongresszuson fogalmazódott meg elvi szintén is az igény – a Rajna mellett – a Duna nemzetköziesítésére.<sup>189</sup>

### 3.2.2 A folyami hajózás szabadsága a Bécsi Kongresszus Záróokmányában

A Duna-hajózás pozitív nemzetközi jogi alapjait a bécsi kongresszus tárgyalásai során<sup>190</sup> az e célra felállított különbizottság két tervezetben dolgozta ki, ezek közül a francia Dalberg herceg által benyújtott javaslat kifejezetten nevesítette a Dunát azon folyók között, amelyre egységes folyamrendészeti, felügyeleti és díjrendszert kíván alkalmazni, míg a másik Humboldt-féle (végül elfogadott) porosz tervezet általánosabban fogalmazott.<sup>191</sup> A folyami hajózásra vonatkozó szerződések<sup>192</sup> utóbbi szellemében kerültek rögzítésre a kongresszus

---

<sup>185</sup> CJCG p. 242.

<sup>186</sup> LERS 1891. pp. 7–8.

<sup>187</sup> LERS 1891. pp. 8–9.

<sup>188</sup> MNL OL K69 821. Jármay Elemér osztálytanácsos „A hajózás szabadsága és a Duna internationalizálása” c. jegyzéktervezete a Nemzetközi Duna Bizottság nyitoulására.

<sup>189</sup> HAJNAL 1920. p. 28.

<sup>190</sup> A tárgyalásokról KLÜBER, Johann Ludwig: *Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815*. Erlangen, Palm und Ernst Enke, 1835.

<sup>191</sup> PALOTÁS Emil: *A nemzetközi Duna-hajózás a Habsburg Monarchia diplomáciájában 1856-1883*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1984. p. 9.

<sup>192</sup> A Bécsi Kongresszus Záróokmányának 118. cikkelye erősítette meg a mellékletként csatolt szerződéseket, egyúttal a 16. mellékletként csatolt hajózási szabályokat („Les Règlements pour la libre navigation des rivières”). A Règlements melléklete közül az első rendszabály a Záróokmány szövegébe is felvett artikulusokat (108-117 Art.) tartalmazza. A második a Rajna hajózáására vonatkozó (Napoleon francia és II. Ferenc német-római császárok között) 1804. augusztus 15-én kelt 132 cikkelyből álló szerződést kiegészítő 1815. március 24-i 32 cikkelyből álló szabályzat (ún. Rheinschiffahrts-Oktroi), amely a hajózási rendszabályokat felügyelő állandó parti bizottság

Záróokmányának<sup>193</sup> VII. részében (108-117. cikkelyek).<sup>194</sup> Ezen cikkekkel az európai concert hatalmai a nemzetközi közjog részévé tették a következő szabályokat, melyek végrehajtását is vállalták.

A Kongresszus részes felei a 108. cikkellyel vállalták, hogy azon hatalmak, amelyeket egyazon hajózható folyó szel keresztül, vagy választ el, vállalják ezen folyón történő hajózás közös szabályozását, illetve a biztosokat választanak, akik a kongresszus lezárását követően követő legfeljebb 6 hónapon belül összegyűlnek a következő cikkekben meghatározott alapelvek kidolgozására. A 109. cikkely kimondta, hogy a fentnevezett folyók legfelső hajózható pontjától a torkolatig teljesen szabadon hajózhatók legyenek, senki sem legyen akadályozható a kereskedelemben, ha mégis, az minden nemzet kereskedelmének legmegfelelőbb módon megállapított folyamrendőrségi szabályok szerint történjen. A 110. cikkely rendelkezése szerint amennyire csak lehetséges, az egész folyamra lehetőleg a folyamrendőség jogait és fenntartásait egységesen meghatározó szabályrendszert kell bevezetni, amit - ha különös ok nem akadályozza - a mellékfolyókra is alkalmazni kell.

A 111. cikkely a díjszabást egységesen, megváltoztathatatlanul és az áruk minőségétől függetlenül rendelte meghatározni, kivéve az adócsalásra és kihágások eseteire tekintettel. A díjrendszer kialakításánál, a kereskedelemnek a hajózás könnyítésével kedvezve és a helyi viszonyok figyelembevételével kell eljárni, a kidolgozáshoz közelítő mértéknek a Rhein-Octroi akta számítsa. A bevezetett díjszabályzat a parti államok közös megegyezése nélkül nem mással nem terhelhető. A 112. cikkely az illethekeket behajtó hivatalokat (lehetőleg kis számban) a kidolgozandó szabályzatokban (*Règlement*) rendeli rögzíteni, ezekre nézve módosításokat csak közös megegyezéssel lehet tenni. A 113. cikkely előírja vontatóutak létesítését és karbantartását, illetve külön szabályzatok kidolgozását azon szakaszokra nézve, amelyek két állam határát képezik.

---

szervezeti és működési elveit és a díjszedés szabályait is rögzítette. A rendszabályhoz kapcsolódott a porosz képviselő Alexander Humboldt báró 1815. április 7-én kelt jegyzéke is. Ld. KLÜBER, Johann Ludwig: *Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815. 9.Heft.* Erlangen, J.J. Palm und Ernst Enke, 1821.; A harmadik rendszabály a Neckar és a Majna folyók szabad hajózására vonatkozó 1815. március 16. tárgyalt cikkelyeket tartalmazta. Ld. KLÜBER 1821. pp. 233–234.; Míg a negyedik, 1815. március 20-án kelt rendszabály a Neckar, a Majna, a Maas és a Schelde folyókra vonatkozó hajózási szabadságot, a vontatóutakat, a megállítási jogot és az útdíjat szabályozta. KLÜBER 1821. pp. 245–247.

<sup>193</sup> A Bécsi Kongresszus 1815. június 8-án kelt Záróokmányának eredeti szövegét közli GHILLANY, Friedrich Wilhelm: *Manuel Diplomatique: Recueil des traités de paix européens [...]. Tome I.* Bruxelles, Ferdinand Heussner, 1856. pp. 263–316.; továbbá ld.: *CJCG* pp. 254–285.

<sup>194</sup> *CJCG* pp. 275–276.

A 114. cikkely kategorikusan megtiltotta vízrebocsátási, átrakodási és árumegállító jogokkal való felruházást, a korábban fennállók közül pedig azok maradhatnak fent, amelyek a kereskedelem érdekében nélkülözhetetlenek. A 115. cikkely kimondta, hogy a vámszedés nem akadályozhatja a kereskedelmet. A 116. cikkely pedig a fent említett alapelvek részletes kidolgozását és egy közös szabályzatba foglalását írta elő. Amint a szabályzat meghatározásra került, az csak a parti államok beleegyezésével módosítható, szintén a parti államok fognak a szabályzat végrehajtására alkalmas és a helyi viszonyoknak megfelelő módot találni.

A kongresszust követően a Rajnán és a nagyobb német folyókon a parti bizottságok meg is kezdték a munkálatokat és a szabályzatok kidolgozását, azonban a záróokmány az általános elvek mellett a Dunára konkrét szabályokat végül nem tudott elfogadni. Ennek oka lehetett Törökország távolmaradása a kongresszustól,<sup>195</sup> illetve a Duna-kérdést végigkísérő orosz-török háborúk 1806-1812 közötti fejezete, amelynek következtében Oroszország megszerezte Besszarábiát, így parti államává vált a Pruth és a Duna folyóknak is.<sup>196</sup> A dunai hajózásra vonatkozó elsődleges szabályozás még hosszú évtizedekig bilaterális szerződésekkel valósult meg.

Mindezzel megtörtént az alapelvek meghatározása, de tényleges jogi erővel továbbra is a kétoldalú kereskedelmi és hajózási szerződések bírtak. A parti államok által közösen elfogadott egységes szabályozási rendszer nem alakult ki.

### **3.3 AZ 1856. PÁRIZSI SZERZŐDÉS ÉS AZ 1857. ÉVI DUNAAKTA**

#### **3.3.1 Az 1856. évi Párizsi Szerződés rendelkezései**

##### *3.3.1.1 A dunai hajózásra vonatkozó általános elvek*

A Krími-háborút lezáró 1856. március 30-án kelt párizsi békeszerződés<sup>197</sup> a Duna-hajózás vonatkozásában is megindította a bécsi cikkelyekben előrevetített intézményesülést. A párizsi békekongresszuson az európai hatalmak elsődlegesen a háború előtti állapotok helyreállítását, és az Oszmán Birodalom integritásának szavatolását célozták, egyúttal a Portát az európai államközösség és az európai közjog részesévé, míg az integritásának megőrzését közös

---

<sup>195</sup> HAJNAL, Henry: *The Danube. Its Historical, Political and Economical Importance.* Martinus Nijhoff, The Hague, 1920. p. 53.

<sup>196</sup> PALOTÁS 1984. p. 10.

<sup>197</sup> A párizsi szerződést az Osztrák Császárság a Reichsgesetzblattban kihirdette, és az 1856. április 30-án életbe is lépett. RGBI Jg. 1856, XVII. St. 1856/62.

érdeknek nyilvánították (Art.7.). A szerződés 10-15. szakaszaival az „európai concert” revideálva és kiegészítve az 1841. július 13-i egyezményt (ottomán alaptörvényt), kimondta a Fekete-tenger semlegesítését minden nemzet kereskedelmi tengerészete számára, melyek csupán a parti államok közegészségügyi-, vám- és rendőri hatóságainak van alávetve. A 12. szakasz kötelezte Oroszországot, hogy a nemzetek kereskedelmének biztonsága érdekében a kikötővárosokban konzulok működéséhez hozzájáruljon, egyúttal a 14. szakasz az orosz-török szerződést kiegészítve rendelkezett a parti szolgálatról.

A dunai hajózásra nézve 15. szakaszban a bécsi kongresszus általános elveit a részes felek az európai közjog részének nyilvánították és a végrehajtására garanciát vállaltak. Eszerint a dunai hajózás semmilyen – a hajózás pusztán tényéből fakadó, vagy a hajórakományból eredő - korlátozásnak, vagy járulékszedésnek nem vethető alá, amelyeket a szerződés kifejezetten nem engedélyez. Ezen eseteket a parti államok által a folyami hajózás biztonsága érdekében alkotott folyamrendőrségi és közegészségügyi szabályokban kell rögzíteni, a hajók szabad mozgásának javára.

### 3.3.1.2 A szerződés által felállított nemzetközi bizottságok (EDC, DUC)

A 16. szakasz ezen rendelkezések végrehajtását szolgálta, ennek érdekében felhatalmazott egy Ausztria, Franciaország, Nagy-Britannia, Poroszország, Oroszország, Szardínia és Törökország delegáltjaiból alakítandó bizottságot (*La Commission Européenne du Danube, Europäische Donaucommission*, a továbbiakban: EDC), hogy az Iszakcsától a Duna-torkolatokig terjedő szakaszon a szükséges javítási munkálatokat megállapítsa és elvégeztesse, a hajózás akadályait eltávolítsa. Ezen munkálatok fedezésére a bizottság szavazattöbbséggel megállapított szabályzat alapján minden nemzet kereskedelmi zászlaját egyenlően terhelő díjakat hajthat be.

A 17. szakaszban a részes felek egy másik - Ausztria, Bajorország, Württemberg, Törökország 1-1 képviselőiből és a dunai vazallus fejedelemségek (Szerbia, Moldva, Havasalföld) képviselőit a porta által kinevezett 1-1 biztosból alakítandó - bizottság (*La Commission Riveraine, Donauuferstaatencommission*, a továbbiakban DUC) felállításáról rendelkeztek. A szerződés ezen parti bizottságnak négy feladatot szabott meg:

- a hajózási és folyamrendőrségi szabályok kidolgozását a Dunára nézve;
- a természetükből fakadóan fennálló akadályok elhárítását, amelyek a bécsi elvek alkalmazhatóságát gátolják;
- a folyam teljes szakaszán a szükséges munkálatok elrendelése és végrehajtása;



- végül az Európai Dunabizottság felosztatása, ezt követően pedig a hajózhatóság fenntartása a Duna folyami és tengeri szakaszán.

Ez utóbbi negyedik mandátumot a 18. szakasz pontosította, amely az Európai Dunabizottságot két évre szóló mandátummal ruházta fel. A két év leteltével, és amint a Parti Államok Bizottsága az 1. és 2. szám alatti megbízásait teljesítette, a szupranacionális EDC felosztatását és egykori hatásköreinek a DUC-ra ruházását a szerződő felek tudomásul vételével történik meg. Az EDC munkálatainak megfigyelése céljából minden szerződő fél jogosult a torkolati szakaszon két hajót állomásoztatni (Art. 19.).

Az EDC első ülését porosz elnöklet alatt 1856. november 29-én<sup>198</sup> tartotta Galacban, kinyilvánította megalakulását, amelyről értesítette az al-dunai helyhatóságokat és konzulátusokat,<sup>199</sup> majd megkezdte a technikai munkálatokat. A Parti Államok Bizottsága (DUC) pedig 1856. november 14-én Bécsben kezdte meg a működését, és hozzá is látott az 1856. évi párizsi szerződés 17. szakaszának megfelelően a hajózási és folyamrendőrségi szabályzatok kidolgozásának.<sup>200</sup>

A (DUC) munkálatai során a liberális délnémet államok egységesítésre törekedtek, míg az osztrák külügy igyekezett önállóságát védeni az elvámolás, a hajóokmányokkal kapcsolatos eljárás, illetve a hajózási szabadság konkrét alkalmazásának ügyében is, így a legtöbb szakpolitikai vita egyben szuverenitáskérdést is jelentett a Monarchia számára. Bár Ausztria felmondta a Duna-Gőzhajózási Társaság monopolhelyzetét garantáló privilégiumot, mégis igyekezett a hajózó nemzeteket differenciálni<sup>201</sup> és a parti államokat előnyben részesíteni. Az EDC kereste az adminisztratív együttműködés lehetőségét a DUC irányában, még közös bécsi értekezletek is felmerültek, azonban az osztrák külügy a folyami szakasz kompetenciájától távol akarta tartani a nemparti nyugati államokat.<sup>202</sup> Eközben az EDC működése kapcsán, mivel a munkálatok lassan haladtak, egyre inkább felmerült a nyugati hatalmak részéről az igény a bizottság működésének meghosszabbítására, hatáskörének bővítésére.

A DUC a Párizsi Szerződés 17. szakaszának felhatalmazásával 1857 augusztusára kidolgozta<sup>203</sup> a mandátumában előírt hajózási és folyamrendőrségi szabályzatot,<sup>204</sup> amely főként Ausztria

---

<sup>198</sup> Az Osztrák Császárság részéről az előkészítő munkálatok már jóval korábban megkezdődtek. Még a bizottság megalakulása előtt Becke osztálytanácsost már az EDC-nél császári biztosi minőségében látja el instrukciókkal a Külügyminisztérium 1856. szeptember 23-án. HHSTA AR F34 SR Kt.50.

<sup>199</sup> PCED 1856. No. I.

<sup>200</sup> PALOTÁS 1984. p. 25.

<sup>201</sup> Ezen törekvésével a Monarchia némileg szembement a Bécsi Kongresszus Záróokmányának 17. szakaszával.

<sup>202</sup> PALOTÁS 1984. pp. 24–26.

<sup>203</sup> A tárgyalások jegyzőkönyveit és az Aktát ld.: NN: *Donau-Schiffahrtsacte. Acte de Navigation pour le Danube.* K.K. Hof- und Staatsdruckerei, Wien, 1857.

<sup>204</sup> LERS 1891. pp. 55–57.

azon törekvéseit tükrözte, hogy az EDC és a DUC tevékenysége élesen különválasztassék, és az idegen hatalmak minél kisebb befolyást gyakorolhassanak a Duna-kérdés rendezésére.<sup>205</sup> A kidolgozott szabályzatokat a négy szuverén állam (Württemberg, Bajorország, Ausztria és Törökország) 1857. november 7-én írta alá, a Dunahajózási Aktát (*Acte Pour la Navigation du Danube, Donauschiffahrtsakte*)<sup>206</sup> ratifikálták is, azonban a dunai fejedelemségeknek - tisztázatlan államjogi helyzetük miatt – csak tudomásulvételre küldték meg a szerződést.<sup>207</sup>

### **3.3.2 Az 1857. évi Dunaakta és a részleges jogharmonizáció**

Az 1857-es 47. szakaszból álló aktát a szuverén parti államok ratifikálták, így a Duna felső és középső szakaszain megindulhatott a jogharmonizáció és a Dunahajózás szabadságának gyakorlati kivitele. A Dunahajózási Akta rendelkezései a fennálló jogállapothoz képest komoly előrelépést jelentettek, azonban – főleg a gyakorlati rendezés területén - az 1815. évi Bécsi Kongresszus alapelveinek nem feleltek meg maradéktalanul.

#### *3.3.2.1 A Dunaakta általános elvei*

A Dunahajózási Akta rögzítette a szabad hajózást, mint alapelvet, amelyet úgy határozott meg, hogy a Dunán való hajózás a legfelsőbb hajózható ponttól a Fekete-tengerig mindkét irányban a kereskedelemre vonatkozóan teljesen szabad, beleértve az áru- és személyforgalom szabadságát. Ezen szabadságokat csak az akta és az általa előírt folyamrendőrségi szabályzatok előírásai korlátozhatják (Art 1.) Emellett az akta II. szakasza eltörölte a társaságokhoz, jogi személyekhez és természetes személyekhez fűződő privilégiumokat, monopóliumokat – egyedüli kivételt a folyón átkeléshez kapcsolódó jogosultságok jelentették-, és megtiltotta ezek jövőbeli adományozását (Art 2.).

Az Akta eltörölte a tradicionális, rendi jellegű privilégiumokat, egyúttal a III. szakaszban kimondta, hogy akarata ellenére egyetlen hajós sem kényszeríthető megállásra, ki- vagy átrakodásra, vagy a kikötőben várakozásra a korábbi kényszerítő jogosultságokból alapján - úgy mint az árumegállító (*droit d'étape, Stapelrechte*), kirakodási (*droit de dépôt*,

---

<sup>205</sup> PALOTÁS 1984. p. 28.

<sup>206</sup> Az akta teljes szövegét ld.: NEUMANN: *Recueil des Traités et Conventions conclus par l'Autriche avec les Puissances étrangères, depuis 1763 jusqu'à nos jours. Tome Septième.* Imprimerie I. et R. de la Cour et de l'État, Vienne, 1877. pp. 392-409. Az 1857. november 17-i Dunahajózási Aktát az Osztrák Császárság 1858. január 30-i hatállyal bevezette: RGBI 1858/13.

<sup>207</sup> Ez később oda vezetett, hogy az aldunai fejedelemségek tiltakozása miatt a DUC nem léphetett az EDC helyébe, az aldunai fejedelemségek egyetértése hiányában pedig a szabályok sem voltak módosíthatók, illetve nem váltak az európai közjog részévé, azokat csak a szuverén parti államok fogadták el nemzetközi szerződésekben.

*Niederlagsrechte*), átrakodási (*droit de rompre charge, Umschlagsrechte*), elővásárlási (*droit de premier achat, Vorkaufsrechte*) és hasonló jogosultságokból fakadóan.

A parti államok és nem parti államok hajózása kapcsán a Dunaakta differenciált szabályozással él. A nyílt tengerről egy parti állam bármely kikötőjébe irányuló, illetve valamely parti állam bármely kikötőjéből a nyílt tengerre irányuló hajózás gyakorlását minden nemzet számára a teljes egyenlőség elve alapján biztosította (Art. V), a nyílt tengerről érkező hajóknak megengedte, hogy a tengeri hajózásra kiállított hajóokmánnyal (*les papiers de bord, Bordurkunden*) a Dunán is közlekedhessenek és a dunai hatóságok előtt igazolhassák magukat (Art VI.).

Ugyanakkor a belhajózáshoz kapcsolódó cabotage-jogokat a parti államok már maguknak tartották fenn, vagyis a két kikötő közötti Dunai hajózást az Akta a parti államoknak engedte meg a teljes egyenlőség elve alapján, a parti államok hajóira egy és ugyanazon parti államban a hazai hajókra vonatkozó viszonyok vonatkozzanak (Art VIII.). Ha úgy tetszik a cabotage-jogok a szerződő felek közösségét illette, a Duna nemzetköziesítése a folyami szakaszon a parti államok között teljesedett ki. A parti államok közötti egyenlőség nyilvánult meg hajózást gyakorló társaságok és személyek irányába is.

Az Akta lehetővé tette a parti államokban bejegyzett vállalatok számára más parti állam területén ügynökség alkalmazását, iroda és intézmények felállítását, továbbá azt is megengedte, hogy a vállalat ügynöksége a hajózási közintézményeket és kikötőket a honos hajózási szereplőkkel egyenlő feltételekkel használhassa, illetve egységesíteni rendelte ingatlanokra vonatkozó jogi szabályozást is (Art IX). Fontosabb, elvi jelentőséggel bírt a X. szakasz, amely kimondta: Minden olyan jogosultság, amely egy parti államban minden nemzet számára bevezetésre kerül, biztosítani kell a többi parti államban is (Art. X.).

Az akta kimondta továbbá, hogy a hajók fedélzetén található árukra semmilyen díj, illetve a hajózás tényére alapított semmilyen illeték nem vethető ki, kivéve amelyet az akta kifejezetten nevesítve lehetővé tesz, úgy mint: a törvényben és szerződésekben rögzített be-, ki- és átviteli illetékek (a csak víziúton szállított áruk vámmentesek), mindenféle fogyasztási adó, valamint közintézet, közmű használata esetén. Azonban bármilyen díj csak az egyenlőség elve szerint és a szárazföldi szállításnál nagyobb hátrányt nem okozva szabható ki (Art. XIX). Az önkényt és a korrupciót kizárandó, az akta által nevesített esetekben kivetett díjak, vagy illetékek csak az

EDC munkálataira és a dunai hajózás javításának és fenntartásának céljára és ezek költségének fedezésére szabható ki, a DUC közös egyetértésével. (Art. XXI.).

### 3.3.2.2 Az 1857. évi Dunaaktában előírt hatósági eljárások

Kiemelt jelentőséggel bírt a Dunahajózási Akta 11-17. szakasza, amely előírta a hajózás gyakorlására vonatkozó állami jogi szabályozás kellékeit és a bevezetendő adminisztratív szakigazgatási és hatósági eljárásokat, okmánytípusokat és a hajózás körüli állami felügyeleti jogok körét.

Az Akta előírta, hogy a folyami hajózást gőzhajózással gyakorló társulatok a parti állammal kötött koncesszió<sup>208</sup> keretei között gyakorolják (Art XIII.). Egy hajózási egylet, vagy részvénytársaság számára a folyami hajózás üzésének engedélyezésére vagy megtagadására irányuló állami hatáskör csakis azon parti államot illeti meg, amelynek területén a jogi személy székhelye található (Art. XII.).

Az állami szakhatósági eljárásokhoz a Dunaakta igazolványok és okmányok alkalmaztatását is előírta, ilyen módon a hajózási vállalat működési jogosultságát elismerő koncesszió mellett, a hajókra, a kapitányokra és a szállítmányra nézve is megfogalmazott követelményeket. A nyílt tengerről érkező hajók a parti államok hatóságai előtt a tengeri hajózásra kiállított hajóokmánnyal (*les papiers de bord, Bordurkunden*) is igazolhatták magukat (Art VI.).

Egyéb esetben a hajóokmányt (*Patente de Navire, Schiffspatent*) szigorú technikai vizsgálatokat követően a parti állam illetékes hivatala a mellékelt 'A' minta szerint állítja ki (Art XIV.). A hajóvezetőtől megkövetelt hajósengedélyt (*Patente de Conducteur de Navire, Schifferpatent*)<sup>209</sup> a szerződés mellékletének B. mintája alapján szintén a parti állam illetékes hatósága állítja ki, az arra érdemes és vizsgát teljesítő személynek. Másik parti állam által kiállított hajósengedély honosítása a honosító parti állam saját döntési hatáskörébe tartozik (Art. XVI.). A hajósengedély érvényessége megszűnik a hajóvezető állampolgárságának megszűnésével, vagy a hajózás rendjének fenntartására való képességének hiányában (Art XVII.). A rakományra nézve az Akta előírta, hogy a hajó nem indulhat el szállítólevél nélkül (*connaissance, Frachtbrief*), amelynek tartalmaznia kell a rakodás helyét, a rakomány mennyiségét, számát és

---

<sup>208</sup> Hajózási engedély.

<sup>209</sup> A fennidézett körrendelet hajósoklevélnek nevezi. RT 1869/65. Ideiglenes utasítás a hajózási jog gyakorlásáról. 8.§.

jelzését, az áru származása és mennyisége mellett, illetve a megbízó aláírását a szerződés C melléklete szerint (Art XXIV.).

Egy parti államban bejegyzett jármű - amely a VIII. szakasz értelmében a folyami hajózás gyakorlására minden dunaparti kikötőbe különbség nélkül bebocsátatik - ugyanezen parti állam alattvalója, vagy ezen parti államban bejegyzett és törvényei alatt álló vállalat vagy részvénytársaság birtokában kell, hogy álljon. Emellett a jármű a XIV. szakaszban meghatározott hajóokmánnyal kell rendelkezzen, továbbá a XVI. szakaszban meghatározott módon kvalifikált és az akta, valamint a folyamrendőrségi előírások betartásáért felelős kapitány alá rendeltetik. A hajó és a kapitány okmányait a Duna-hajózás felügyeletére felhatalmazott hatóságok ellenőrizhetik, amire az egyirányú közlekedésre képes hajótípusok és a tutajok nem köteleztetnek (Art XII.).

### 3.3.2.3 A parti államok kormányzatainak kötelezései az 1857. évi Dunaaktában

A Dunaakta szintén rendezi a parti államok kötelezettségeit, így a szerződő felek általánosságban gondot fordítanak a dunai közlekedés és hajózásra, a folyam hajózhatóságának érdekében újabb és újabb intézkedéseket tesznek (Art XXXIX). Egyúttal a parti államok kormányai a következő vállalások tekintetében vállalták:

- A dunai közbiztonság garantálásához szükséges rendszabályok bevezetését, a megfelelő technikai ellenőrzések és engedélyeztetési eljárások elvégzésére (Art XVIII);
- a maguk államterületén minden olyan munkálat elvégzését, amelyet a Párizsi Szerződés XII. szakaszának 3. pontja meghatároz, és amelyek fedezésére kivételesen díjszedésre jogosultak (Art. XXXVI);
- Semmilyen folyami és parti építkezés nem hajtható végre a Dunán, ami a hajózást nehezíti, vagy akadályozza, a hidakon átengedés is a lehető leggyorsabban kell, hogy történjen (Art XL.);
- A parti államok vállalják a vontatóutak jó karban tartását (Art XLI). A hajóvezető felelős a járművei vagy igásállatai által a vontatóutakban okozott károkért.
- A parti államok kötelezik magukat rakodóhelyek és raktárak megfelelő számban történő biztosítására (Art. XLII.);
- A kormányok vállalják a pilótaszolgálat működtetését (Art. XXXVI.)
- Hajótörések és szerencsétlenségek esetén a helyi hatóságok kötelesek a mentő és biztonsági nyújtani (Art. XXXIII);

- A parti államok kötelezik magukat rendszeres szintmérések elvégzésére (Art XLIII.).

#### 3.3.2.4 A nemzetközi bizottságok

A Dunaakta rendelkezett az 1856. évi párizsi szerződés által előrevetített Duna-bizottságok felől is, így felhatalmazta az EDC-t és a parti államok kormányait is a hajózási és folyamrendőrségi szabályok részletesebb meghatározására (Art XXXIV.). Az Iszakcsa alatti szakaszra nézve a DUC a hajózási és folyamrendőrségi szabályzatot dolgozza ki, illetve az EDC mandátumának lejártával az európai bizottság feloszlását közös egyetértéssel mondja ki és átveszi annak hatásköreit (Art. XXXVIII.).

A DUC hatáskörébe tartozik továbbá a pilótaszolgálat működtetése és szabályainak felülvizsgálata. (Art. XXXIII.). A Duna-akta szintén felhívta a parti bizottságot (DUC) szakértők kiküldetésére, hogy a Dunának a legfelső hajózható pontjától Iszakcsáig tartó szakaszán a fizikai akadályok (különösen a Vaskapu szakaszát) felmérésre kerüljön és a kapcsolódó költségek kiszámítására. A vizsgálat eredményeit és a szükséges munkálatokat a bizottság a parti államok közös egyetértésével határozza meg. (Art XXXVII.). Az akta által nevesített, kivételes esetekben a dunai hajózás javításának és fenntartásának céljára és ezek költségeinek fedezésére az akta által nevesített kivételes esetekben díjak kiszabhatóságát a DUC közös egyetértéssel fogja megengedni. (Art. XXI.). Végül általában véve a szerződés a DUC bizottságra ruházta az akta végrehajtásának és betartásának felügyeletét (Art XLIV.).

#### 3.3.2.5 Az 1857. évi Dunaakta további rendelkezései

A fent ismertetett intézmények mellett a Dunaakta rögzítette a hajóvezető felelősségét és kötelességeit, a parti államok büntetőhatalmára vonatkozó elveket, a karantén- köztisztasági és folyamrendőrségi szabályozás rendezésének módját, a postai jogok tekintetében érvényes normákat, illetve az Akta hatályára vonatkozó rendelkezéseket.

A hajóvezető felelősségére vonatkozó szakasz szerint, az köteles betartani a parti állam törvényeiből, vagy nemzetközi szerződésekből fakadó előírásokat (vám- és jövedékbehajtás, zugkereskedelem), míg a parti államok kormányai törekednek a vámeljárási egyszerűsítésére, ha a körülmények engedik teljes mellőzésére a következő módokon: adóhivatalok összevonása, vámzár alkalmazása e célra kialakított hajón, a csomag- és raktérzárak kölcsönös elismerése, vámőrök behajóztatása és egyéb szabályok. (Art XII). A vámkihágás esetén a hajóvezető azon parti állam törvényei szerint büntetendő, amely állam jogát a hajózás gyakorlása áthágta. Ha az

adóhivatal egy másik parti állam vámszabályainak áthágását észleli, az érintett parti államot mielőbb értesíti (Art. XVII.).

Ami a parti államok jogait illeti, a postai jogok gyakorlása állami hatáskörben maradt, arra a parti állam fennálló normái érvényesek (Art. IV). A differenciált cabotage-jogok mellett pedig szintén későbbi kritika tárgyát képezte a részletes karanténszabályok rögzítésének hiánya. A Dunaakta néhány enyhítést és kivételt rögzített, úgy mint a kikötőben töltött idő beszámíthatóságát a karanténba (Art. XIX.), illetve a karanténszabályok alóli mentességet egyes eseteit, amelyek kiterjednek a tengerről érkezett hajókra is, amennyiben azok kiindulóállomásuk országában fennálló szabályoknak megfelelnek (Art. XXX.). Végül a dunai parti államokra vonatkozó közös és részletesebb karantén- és köztisztaság-rendőrségi szabályokat az akta egy külön egyezménynek tartotta fent (Art XXVIII.).

### **3.4 AZ 1856. ÉVI PÁRIZSI SZERZŐDÉS KIVITELE (1856-1871)**

#### **3.4.1 Az 1858. évi Párizsi Kongresszus**

A – Dunamenti fejedelemségek államjogi helyzetét rendezni hivatott - 1858. évi párizsi kongresszuson<sup>210</sup> az európai hatalmak a Dunaaktát nem emelték az európai közjogba, kifogásolva annak több – a bécsi kongresszus elveivel inkonzisztens - szakaszát. Hübner az osztrák követ a tárgyalásokon hosszasan védte aktát főként a hajózási érdekeikben sértett nyugati hatalmakkal szemben, majd a török követtel egyetértésben ígéretet tett, hogy kormánya az észrevételeket megfontolja és néhány hónapon belül az aktát újradolgozza.<sup>211</sup>

A parti államok a Dunaaktát kiegészítő szerződést is kötöttek 1859. március 1-én Bécsben,<sup>212</sup> amely reagálva az 1858. évi kongresszuson elhangzottakra, finomította az akta rendelkezéseit. A pótszerződés a külnemzetek hajóinak engedélyezte, hogy a parti államok területén áthaladva az útközbe eső egyik kikötőből a másikba utasokat és árukat szállítsanak, ezáltal részt engedett a belvízi hajózásból, de a cabotage-jogot nem adta fel (Art.I.), illetve lehetővé tette a külállamok

---

<sup>210</sup> Az 1858. évi párizsi kongresszus tárgyalásait rögzítő jegyzőkönyvek szövegét ld. NEUMANN: *Recueil des Traités et Conventions conclus par l'Autriche avec les Puissances étrangères, depuis 1763 jusqu'à nos jours*. NS. Tome Sixième. Imprimerie I.et R. de la Cour et de l'État, Vienne, 1878. pp. 684–726.

<sup>211</sup> PALOTÁS 1984. p. 30.

<sup>212</sup> A kiegészítő cikkelyek szövegét 1857. november 7-i dátum alatt ld. ld. NEUMANN: *Recueil des Traités et Conventions conclus par l'Autriche avec les Puissances étrangères, depuis 1763 jusqu'à nos jours*. NS. Tome Sixième. Imprimerie I.et R. de la Cour et de l'État, Vienne, 1878. pp. 682–684. Az osztrák államszerződések Neumann-féle tárában feltüntetett dátummal ellentétben Franz Holtzendorff és Lers Vilmos is azon az állásponton van, hogy a szerződés 1859. március 1-ivel azonos. Mindezt megerősíti a Ludwig Bittner által szerkesztett osztrák–magyar nemzetközi szerződések jegyzéke is. HOLTZENDORFF 1883. p. 31.; LERS 1891. p. 73.; BITTNER, Ludwig: *Chronologisches Verzeichniss der Österreichischen Staatsverträge. Staatsverträge des Kaisertums Österreich, und der Österreichisch-Ungarischen Monarchie von 1848 bis 1911*. Adolf Holzhausen, Wien, 1914. p. 109.

számára kedvezmények biztosítását (Art.II.). A karanténrendszabályok (Art III.) és a hajókalauzolás könnyítése mellett (Art IV.) a pótszerződés kimondta továbbá, hogy a szerződő felek semmilyen, a bécsi kongresszus elveivel összeférhetetlen kikötéseket nem hagynak érvényben (Art V.), és a mellékfolyók nemzetköziesítését is külön szerződésben rendezik (Art. VI.).<sup>213</sup>

Azonban innentől kezdve a DUC működése és a parti államok közös jogalkotó tevékenysége háttérbe szorult, inkább diplomáciai-külügyi koncepciókban került elő,<sup>214</sup> és az európai hatalmak figyelme inkább a szupranacionális európai bizottságra fordult a torkolati szakaszon. Míg az EDC folyami kompetenciájától magasabban található folyami szakaszok jogi helyzete bizonytalanra vált, azt egyrészt a Dunaakta nyomán életbeléptetett württembergi, bajor, osztrák (és magyar) törvények és rendeletek,<sup>215</sup> míg az aldunai szakaszon bizonytalan és a bécsi, illetve a párizsi elvekkel összhangban nem álló szabályok (helyenként azok teljes hiánya) jellemezte.

Számos nemzetközi jogi kérdést és konfliktust vetett fel a tény, hogy a szuverén parti államok – köztük az osztrák és a magyar kormányzat is - a Dunaakta életbeléptetése mellett, az oszmán ratifikációból kiindulva vélelmezte az akta érvényességét az aldunai szakaszon, míg a fejedelemségek hatóságai minden további nélkül elvámolták és korlátozták az osztrák(-magyar) hajókat.

### **3.4.2 Az 1865. évi Galaci Szerződés és az 1866. évi Párizsi Konferencia**

A működésével és joggyakorlatával folyamatos jogkiterjesztést végző EDC a gyakorlati igényekre reagálva és a DUC körüli zavarok miatt tulajdonképpen egyúttal a nemzetközi Dunahajózás ügyeinek európai hatalmi fórumává is vált. Az európai concert minden delegáltjának részvételével tartott közgyűlések rendszeres platformot nyújtottak az EDC illetékességén túlmutató kérdések megvitatására is. Öt éves fennállása okán egy az elvégzett munkálatokat és

---

<sup>213</sup> LERS 1891. pp. 73–74.

<sup>214</sup> HHStA F66 1. Memorandum vizsgálja a DUC életbeléptethetőségét.

<sup>215</sup> Az osztrák kormányzat a katonai határőrvidék kivételével az 1858. január 20-i (RGI 21/1858) és január 29-i (RGI 22/1858.) kereskedelemügyi minisztériumi rendeletekkel hajtotta végre a Dunahajózási aktát. A kiegyezést követően Ausztria és Magyarország között a folyami hajózás közös érdekű ügyként került elismerésre. A Dunahajózás kérdésében a dualizmus elveinek megvalósítása az első vám- és kereskedelmi unió megkötésével történt, amely a Dunaakta hatályát szintén megerősítette a Monarchiában. Ld. 1867. december 24-i törvény (RGI 4/1868) VI. VII. és VIII. cikkely; valamint az 1867: XVI. tc. 6.7. és 8. cikkek. A kiegyezést követően a Szent Korona országaiban hivatkozva az első vám- és kereskedelmi unió VII. cikkére a Dunahajózási Aktát megerősítette a közlekedésügyi miniszter 1869. április 21-én kelt rendelete, amellyel egyúttal kihirdetésre került a hajózás gyakorlásáról szóló ideiglenes utasítás és az ideiglenes hajózási rendszabályok. RT. 1869/65.



a megalkotott normákat összegző közokmány kiadásáról döntött a bizottság, amelyet az angol delegált javaslatára a közgyűlés nemzetközi jogi érvényűnek nyilvánított. A közokmány (Acte Public) - egy az osztrák és német delegáltak által kidolgozott tervezetből<sup>216</sup> - 1861-ben elkészült, azonban az Oszmán Birodalom ellenállása miatt csak 1865. november 2-án erősítette meg aláírásával mind a hét tagállam.<sup>217</sup>

1866. évi párizsi konferencia folytán ismét a DUC és az EDC fennállásának kérdése, mint a Dunahajózással kapcsolatos jogharmonizáció előfeltételeinek a nemzetközi szerződések szellemében történő megoldása került napirendre. A DUC életbeléptetése és a jogharmonizáció, csak az EDC felosztatásával volt lehetséges és a torkolati munkálatok befejezéséhez volt kötve. A nyugati tábor a szupranacionális bizottság fenntartását, Oroszország és Törökország annak megszüntetését követelte, a kompromisszumot Ausztria halogató politikája alapozta meg.<sup>218</sup>

A konferencia az európai bizottság mandátumának 5 évre szóló meghosszabbításáról döntött, amihez az Acte Publicben nyert felhatalmazással az EDC a nemzetközi közjogban precedens nélküli privilégiumot nyert és kivételes, független jogállásra tett szert.<sup>219</sup> Míg a DUC helyzete a következő, 1871. évi párizsi konferencián végleg függő állapotba került, ugyanis az új szerződés annak összehívását a DUC összehívását külön szerződésben rendelte meghatározni.<sup>220</sup>

### 3.4.3 Az Acte Public rendelkezései

Az Acte Public-kel az EDC széleskörű önállósághoz jutott, magát az okmányt Constantin Ardeleanu 'Transnational Constitutionnek',<sup>221</sup> míg az EDC-t korabeli nemzetközi jogászok

---

<sup>216</sup> ARDELEANU 2020. p.

<sup>217</sup> PALOTÁS 1984. pp. 34–36.

<sup>218</sup> A DUC életbeléptetésének halogatóását végső soron a Monarchia belső államjogi nehézségei és bizonytalansága – az 1861. évi Februári Pátens nyomán kialakult közjogi állapotok – váltották ki. Az osztrák diplomáciai paradigmaváltás a külügy azon aggodalma nyomán került előtérbe, miszerint a franciák érdekeltek az osztrák államjogi zűrzavarainak felhánytorgatásában, ami miatt a Monarchia érdekei saját államterületén kompromittálódhatnak. Palotás pp. 33–34.; HHSTA AR F34 SR 53. Rechberg Franz Beckének. 1861.04.06. Bécs. A levélből származó idézet saját fordításban: „[...] Mint amilyen a helyzet lenne, ha a DUC-nak kedvezőtlen időpontban történő összehívásával minden a hajózási jogokkal és az ausztriai Duna-kompetenciával kapcsolatos mélyreható kérdés megintcsak egy ellenséges és hatalmas befolyás által uralt vitában kerülne elő, egy olyan esetlegességgént, amelyet a magyarországi újabb állapotok miatt megintcsak veszélyesként kell kezelniünk.”

<sup>219</sup> LERS 1891. p. 75.; A szakirodalom az Acte Public megalkotását, nemcsak a Dunára, hanem a folyami hajózásra vonatkozó nemzetközi jognak általában véve is az egyik legkiemelkedőbb előrelépésének tartja. BITTEL 1899. pp. 10–11.

<sup>220</sup> KNORR 1917. p. 93.

<sup>221</sup> Az Európai Dunabizottságról mint a nemzetközi igazgatás egyik mintaformájáról írt kiváló monográfiájában az Acte Public-et „*Transnational Constitution*” fogalommal illeti Constantin Ardeleanu. ARDELEANU 2020. p. 104.

Flusstaat, l'état fluviale, vagy état dans l'état kifejezésekkel is illették.<sup>222</sup> Az 1865. november 2-i Galaci szerződésben az európai hatalmak az EDC korábban megállapított rendszabályait, semlegességét, intézményeit és működési elveit legalizálta utólag, minthogy a DUC nem volt életbe léptethető. Mindazonáltal a szerződés is végig utal a jövőbeli rendezés lehetőségére és az EDC jogosultságait kifejezetten előrevetíti egy majdani jogutódintézmény számára is.<sup>223</sup> Szintén utal a majdani végleges dunai jogállapokra (amelyet a magyar körrendelet szerint is az 1871-ben összegyűlő kongresszus fog szerződésbe foglalni) a magyar közlekedésügyi miniszter, aki körrendeletében a kiegyezést követően a hajózás jogi szabályozását ideiglenesen az új államjogi viszonyok függvényében volt kénytelen rendezni.<sup>224</sup>

### 3.4.3.1 A Galaci Szerződés

A Galaci Szerződés három szakaszból állt, illetve a csatolt Duna-torkolati hajózási aktát (*Acte Public relatif à la Navigation des Embouchures du Danube; Schiffahrtsacte für die Donaumündungen*) is magába foglalta, amely utóbbi 'A' részében a folyamrendőrségi szabályzatot (*Réglement de navigation et de police applicable au Bas-Danube;*<sup>225</sup> *Schiffahrts- und Polizei-Reglement, giltig für die untere Donau*), míg 'B' részében a többször átdolgozott díjszabályzatot (*Tarif de droit de navigation à prelever à l'embouchure du Danube; Tarif der an den Donaumündungen zu erhebenden Schiffahrtsgebühren*) tartalmazta. Emellett a szerződéshez csatolva szentesítésre került az EDC 1865. november 2-i zárülésének jegyzőkönyve, illetve a Fényes Porta és az EDC között kötött egyezmény a török pénzügyi vállalkozásokról és előirányzatokról az EDC működési költségeinek és munkálatainak fedezésére. Az osztrák törvény szintén csatoltan hirdette ki az 1866. március 28-án kelt Párizsi Szerződést, amellyel egyúttal a galaci szerződés ratifikációjára is sor került.

A Galaci Szerződés – amelyet az irodalom és a korabeli külügyi szervek és az EDC is egyszerűen Acte Publicnek említenek – három címe (Titres) közül az első (Art 1-8.) a hajózás

---

<sup>222</sup> FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (szerk.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2012. pp. 182–283.

<sup>223</sup> Galaci Szerződés I. Rész 1. 2. 4. cím.

<sup>224</sup> „egyrészt tekintettel arra, hogy az 1865/7. évi XVI. t.-cz. VII. §-a szerint Magyarországon is érvényesnek tekintendő 1857. évi dunahajózási okmány XXXIV-ik szakasza egy, a Duna egész területére érvényes hajózási törvénynek, s vízrendőri szabályzatnak a parti államok részéről kiküldendő, s már 1871-ik évben megalakulandó bizottság által leendő kidolgozását rendeli el; másrészt tekintve azt, hogy a dunahajózási okmány érintett szakasza értelmében a parti államokban fennállott vagy időközben hozandó hasonló rendeletek csakis a mondott bizottság által kidolgozandó törvény s rendszabályok életbeléptetéséig maradnak érvényben” RT 1869/65. p. 564.

<sup>225</sup> Az Al-Duna (*Bas-Danube*) kifejezés alatt a szerződésben az EDC kompetenciája alá eső Duna-szakaszt kell érteni, vagyis az Iszacsától a Fekete-tengerig tartó folyamszakaszt. Az Al-Duna folyamszakasz majd az 1878. évi Berliini Kongresszus határozmányaitól lesz használatban az Orsovától (az osztrák–magyar déli határtól) a Galacig, illetve Brailáig szakasz megjelölésére.

gyakorlására vonatkozó anyagi jogi rendelkezéseket határozta meg, így kimondta az EDC által 1856 óta létrehozott művek és az európai bizottság semlegességét, jogi státuszát, hatásköreit és kompetenciáját. Az 1856. évi Párizsi Szerződés XVI. szakaszának végrehajtására az EDC által létrehozott intézetek, közmunkák rendeltetésüktől el nem vonhatók és a nemzetközi jog oltalma alá helyeztetnek, az EDC pedig továbbra is jogosítva lesz ezen intézeteket adminisztrálni és fejleszteni minden egyéb befolyás kizárásával (Art I.). A Szulina-ágban kiépített provizorikus építmények és intézmények véglegesítése mellett (Art II.), az EDC a Szent György-ágban való munkálatokra is felhatalmazást nyert (Art III.), a porta pénzügyi fedezetével (Art IV), emellett a bizottság engedélyeztetési jogot is nyert vízi művek építésének elbírálására a maga folyamkompetenciáján (Art VI.)

A II. cím (Art 8-20.)<sup>226</sup> az EDC illetékességi területén hajózásra vonatkozó nemzetközi igazgatás általános rendelkezéseit, a díjszabályzatra és a karanténrendszerre vonatkozó alapvetéseket határozta meg, ilyen módon a Dunatorkolatot a szerződés mellékletébe foglalt Hajózási Akta 'A' részét képező szabályzatot (*Règlement de navigation et de police*) alá vetette. Az 1.§. alatti szakaszokban az Acte Public az EDC folyamkompetenciáját két részre osztotta, Szulina tengeri kikötővárosát (*Port de Soulina*) és a tengeri kikötőt (*La Rade*) a szulinai révkapitány (*le Capitaine de port de Soulina; Hafencapitän von Sulina*) felügyelete és fennhatósága alá, míg a dunatorkolat szerződésben érintett többi részét a hajózási főfelügyelő (*l'Inspecteur General du Bas-Danube; Generalinspektor der Untern Donau*) alá helyezte.

Ez a felügyeleti rendszer részleges autonómiát és önrendelkezést jelentett az EDC számára a végrehajtás tekintetében, azonban a nevezett két vezetőt és az alájuk rendelt tisztviselőket az Oszmán Birodalom nevezte ki, a hivatali esküt a szultán nevére tették le, határozataikat és ítéleteiket is a szultán nevében hozták, fizetésüket a Portától kapták, az Acte Public megszegése esetén az elmozdításuk tárgyában is a Porta határozott az EDC kezdeményezésére (Art VIII).<sup>227</sup> A torkolat feletti szuverenitásához ragaszkodó Oszmán Birodalom és az európai közösség ellentmondó törekvései a Duna-kérdés történetében számos alkalommal felvetették a szuverenitás és a nemzetközi igazgatás viszonyának kérdését. Az európai közösség ugyanis –

---

<sup>226</sup> A második cím 14 szakasza 3 paragrafus alatt került rendezésre: 1.§. *De Règlements en généraux* (A szabályzatokról általában); 2.§. *Du tarif de droits de navigation* (A hajózási jogok díjszabályzatáról) és 3.§. *Des quarantaines* (A karanténokról). RGBl. pp. 268–273.

<sup>227</sup> LERS 1891. pp. 86–87.

főként Nagy-Britannia és Franciaország – rendre kezdeményezték az EDC állandósítását, jogköreinek kiterjesztését, aminek egyik oka a korrupt oszmán tisztviselők voltak.<sup>228</sup>

A 2.§. alatti szakaszokban az Acte Public második mellékletét képező új díjszabályzatra vonatkozó általános rendelkezések találhatóak. Ezek hivatkozva a Párizsi Szerződés XVI. szakaszából nyert felhatalmazásra, kivételes módon lépteti életbe a Duna-torkolatra vonatkozó díj- és illetékszabályzatot, a fennsorolt és jövőbeli szabályozási és technikai munkálatok fedezésére.<sup>229</sup> Az illetékek behajtására egy az EDC által megválasztott tisztviselőt rendel az Acte Public, míg a pénztár (*la Caisse*) feletti felügyeletet az ottomán kormányzat embere látja el (Art. 16.).

A 3.§. alatti szakaszokban szabályozott karanténrendszer egy újabb nemzetközi aktort vont be a Duna-hajózás szabályozásába. A Dunatorkolatra vonatkozó egészségügyi szabályok meghozatalát ugyanis a Konstantinápolyban székelő Nemzetközi Egészségügyi Főtanácsra hagyta az akta (Art 16.), amelynek a szerepét 1881-től egy másik kormányközi állás, a Bukarest Egészségügyi Tanács vette át. A karanténszabályok szabadságot, egészségügyi ellenőrzés és karantén alóli mentességet engedtek<sup>230</sup> a Dunán lefelé közlekedő hajóknak, illetve a tengerfelől érkező azon hajóknak, amelyek kiinduló állomásán járvány nem uralkodik, ezen hajóknak elegendő a közegészségi bizonyítvány (*patente de santé; Gesundheitspass*) bemutatása azon kikötő hatósága előtt, amelyben lehorgonyoznak (Art XVIII.)

A szerződés III. címe (Art 21-22.) az EDC intézményeinek semlegességére vonatkozó garanciákat erősített meg. A semlegességi határozmányok a Párizsi Szerződés XI. szakaszára hivatkozva, amely 1856-ban előrevetítette az európai bizottság, vagy jogutódja által a Párizsi Szerződés 16. szakaszának végrehajtására elvégzett munkálatok és intézetek semlegességét, amelyet háború esetén hadviselő feleknek is tiszteletben kell tartaniuk. A semlegesség kiterjed a Hajózási Főfelügyelőségre, a Szulinai kikötő adminisztrációjára, a Hajózási Pénztár (*la Caisse de Navigation*), a tengerészkórház (*l'Hopital de la Marine*) alkalmazottaira és a technikai személyzetre (Art. XXI).<sup>231</sup>

A szerződés első mellékletét képező aldunai hajózási és folyamrendészeti szabályzat<sup>232</sup>

---

<sup>228</sup> ARDELEANU 2020. p.105.

<sup>229</sup> LERS 1891. pp. 87–88.

<sup>230</sup> Ezen elv az 1857. évi Dunahajózási Akta karanténszabályaival és előírásaival összhangban került rögzítésre.

<sup>231</sup> LERS 1891. 89.p.

<sup>232</sup> *Annexe A: Règlement de navigation et de police applicable au Bas-Danube; Beilage A: Schiffahrts- und Polizeireglement, giltig für die untere Donau.*

### 3.4.3.2 A Hajózási Akta (Acte Public) folyamrendőrségi szabályzata

Maga a két részből álló és egyúttal a Galaci Szerződés integráns részét képező<sup>233</sup> hajózási akta 'A' része az általános rendelkezések mellett (*Dispositions generales*) 6 címben (*Titres*) a hajózási és folyamrendőrségi szabályokat (*Schiffahrt- und Polizei-Reglement*) és eljárást határozta meg részleteiben. Az I. cím a szulinaí és tengeri kikötő rendőrségének szabályait, a II. cím a folyamrendőrségi szabályokat, a III. cím a tulcsai kikötő rendőrségi szabályait, a IV. cím a révkalauzszolgálat szabályait, az V. cím a helyi világító és jelzőhajókra vonatkozó szabályokat, míg a VI. cím a kihágásokra és büntetésekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazták.<sup>234</sup>

Az I. cím három szakaszban rendelkezett a tengeri kikötő (Art 7-11) és Szulina kikötőre vonatkozó különös (Art 12-21), illetve közös általános rendőrségi szabályairól (Art 22-24.). A II. cím összesen 8 szakaszban tartalmazta a folyami rendőrségre vonatkozó szabályokat. Általános elvként az első szakasz kimondta, hogy minden hajókapitány köteles arra ügyelni, hogy az áthajózás vagy kikötés során a forgalmat ne akadályozza az EDC víziműveiben kárt ne okozzon (Art 25.). Emellett rögzítésre kerültek közlekedésrendészeti szabályok az előzésre, hajók útjának keresztezésre, követési távolságra, elkerülési irányokra, jelzésekre vonatkozóan (Art 26-37.). A harmadik és negyedik szakasz a vontatóhajókra és a vontatásra vonatkozó szabályokat rögzítette (Art 38-46.). Az ötödik kiemelkedő fontosságú szakasz rendszerezte az éjszakai és rossz időjárási körülmények esetére vonatkozó tilalmakat és előírásokat (Art 46-50.). A hatodik szakasz a kikötésre (Art 51-54), míg a hetedik a vesztegetésre és a hajótörésre vonatkozó szabályokat rögzített (Art 55-63.). Végül a nyolcadik szakasz a ballaszt kivetésére vonatkozó előírásokat rögzítette (Art. 64-65.).

Az Acte Public III. címe a Tulcsai kikötő kisebb számú rendőrségi szabályait tartalmazta, főként a kikötésre és a hajózási rendre vonatkoztak (Art. 66-68.) A IV. cím a pilótaszolgálatra vonatkozó szabályokat rendezte a torkolatra és a folyami szakaszra nézve, illetve meghatározott ezekre vonatkozó közös rendelkezéseket (Art 69-81.). Az Acte Public 13. cikkülusa kötelezővé tette a pilótaszolgálat igénybevételét, vagyis minden hajó köteles volt a felesketett, beiktatott

---

<sup>233</sup> NN: *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre, de 1856 à 1931*. Imprimerie Nationale, Paris, 1931. pp. 20–21.

<sup>234</sup> Az Acte Public egyes címei: *Titre I. De la police de la rade et du port de Souline (Abschnitt I. Von der Polizei auf der Rhede und im Hafen von Sulina)*.; *Titre II. De la police de fleuve (Abschnitt II. Von der Strompolizei)*.; *Titre III. De la police du port de Toultscha. (Abschnitt III. Von der Hafenspolizei von Tultscha)*.; *Titre IV. Du service de pilotage à l'embouchure et dans le cours du fleuve. (Abschnitt IV. Vom Lootsendienste an der Mündung und im Laufe des Flusses)*.; *Titre V. Du service des allèges (Abschnitt V. Vom Lichterdienste)* és végül *Titre VI. Des contraventions (Abschnitt VI. Von den Uebertretungen)*.

és az EDC-nek felelős pilótaszolgálat tisztviselőjét a fedélzeten fogadni, a hajózási viszonyokról és a rakományról konzultálni. A szulini kikötőben első osztályú pilóták (*corps des pilotes de première classe, Lootsen erster Classe*), míg a folyami szakaszon felfelé Szulina és Braila között másodosztályú pilóták (*corps des pilotes de seconde classe; Lootsen zweiter Classe*) működnek.

Az V. cím (Art 82-97.) a világitó és jelzőszolgálat hajóira és működésére vonatkozó szabályokat rendezett, egyúttal rendelkezett a természeti erők okozta kényszer (*cas de force majeure; Fall von Elementargewalt*) és a csalás eseteiről (*cas de fraude; Fall von Unterschleif*). A hajózási és folyamrendőrségi szabályok megsértéséről és a kihágások elbírálásának módjairól a VI. cím rendelkezett. Az Acte Public az öt címben szereplő szabályok megsértésének eseteihez címenként külön meghatározott pénzbüntetési korlátokat rendelt, amelyek többnyire 1 és 10 holland dukát közé estek. A folyamrendőrségi szabályok áthágásának büntetni való rendelkezése mellett az Acte Public önálló tényállást is alkotott az EDC hivatalának védelmére (szóbeli és tettebeli sérelem ellen). Eszerint aki hajózási rendőrségi hivattal felruházott személyt, vagy a felhatalmazó autoritást szidalmazza vagy bántalmazza egytől 5 holland dukátig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő. Aki pedig a fenti cselekményt hivatali működését gyakorló személy ellen követi el egytől harminc dukátig terjedő pénzbüntetéssel sújtható.

A kihágásokról szóló cím rendezett bizonyos általános elveket alakzatokat is, így rendelkezett például a visszaesésről, a hajóskapitány felelősségének terjedelméről, a természeti erők okozta kényszerrel és a büntetőeljárásról. A visszaesésre különös szabályok vonatkoztak, az Acte Public lehetővé tette az előző szakaszban kiszabott büntetések kettőzését, azonban maga a visszaesés intézménye differenciáltan került meghatározásra. A tengeri hajók kapitányainak ismétlődő cselekményei csak a kikötőben tartózkodás idején minősülhettek visszaesésnek, míg a világitóhajók és a révkalauzok kihágásai esetében egy éves határidő állt fenn, a természeti erők okozta kényszer alatt elkövetett kihágások pedig nem voltak büntethetők.

A szabályzatban legnagyobb jelentőséggel és érdekességgel az a tény bír, hogy az Acte Public a kihágások elbírálását első fokon – az akkor még oszmán impérium alatt álló - hajózási főfelügyelőre és a szulini révkapitányra rendelte, így fokozatosan, de végül nemzetközivé váló intézményekre telepített büntető hatalmat. A következő fejezetek – különösen az osztrák–magyar közös külügyi szolgálatra irányuló - vizsgálódásaira tekintettel sem érdektelen azon

eljárási szabály, miszerint a kihágási ügyben hozott ítéletek a terhelt előtt személyesen, vagy azon konzuli, vagy helyi hatóság előtt, amellyel a terhelt állampolgári kötelekben áll.

A kihágási bíráskodás során megítélt pénzbüntetések évi 100 dukát összeg felett – amely a révkalauzoknak fenntartott pénzügyi alapot illeti meg – az EDC hajózási pénztárába (la Caisse), illetve a Szulinai Tengerész-kórház (*l'hôpital de la marine à Soulina, Marinespital zu Sulina*) fenntartására fordítandók.

Itt érdemes megjegyeznünk egy az EDC tisztviselők és a közgyűlés büntető hatalommal felruházásán túlmutató intézmény életre hívását is. Az Acte Public elfogadását követően nemsokkal ugyanis az európai közösség nemcsak a büntető hatalom gyakorlásáról rendelkezett a kihágások eseteire nézve, hanem főként magánjogi jellegű ügyek elbírálására egy nemzetközi vegyesbírószéket is szervezett Szulinában. Mivel az EDC a magánjogi természetű hajózással kapcsolatos ügyeket sem kívánta helyi bíróságokra bízni, így ezen különleges állású nemzetközi fórummal is saját maga exterritorialitását erősítette. A vegyesbírószék főként a hajózással kapcsolatos kártérítési ügyekben ítélezett tanácsban, három delegált tagját az európai concert hatalmainak torkolatban állomásozó hajókapitányai közül vette.<sup>235</sup> Az európai hatalmak katonai hajói egyébként a Dunára vonatkozó nemzetközi szerződések végrehajtásáért is feleltek, így az 1856. évi Párizsi Szerződés részes felei mind 2-2 hadihajót állomásoztathattak a torkolatban, amelyek a kölcsönös ellenőrzés mellett azért is feleltek, hogy alattvalóik engedelmességét az EDC hatóságainak irányába kikényszerítsék.

A különböző jogviták elbírálására nem a fent említett vegyesbírószék felállítását megelőzően is különböző koncepciókban számos alkalommal felmerült egy nemzetközi bírói fórum felállítása, ugyanis több alkalommal felmerült illetékességi összeütközés az oszmán fennhatóság alatt álló EDC-közegek és az európai hatalmak ottani konzulátusai között. Példaként említhető az eset amikor az EDC 1860. április 16-i plenáris ülésén egy érdekes, ám égető kérdés merült fel. Mivel nagy viharokban veszélyes volt az uszályokra történő rakodás, ezért az 1857. évi hajózási szabályzat 11. cikke értelmében az uszályoknak ilyen esetekben azonnal el kellett hagyni a kikötőt, és a ki kellett menniük a nyílt tengerre. A rakomány egy részének, vagy egészének hátrahagyása számos visszaélésre adott okot, amelyet a büntetőhatalommal bíró révkapitány nem mindig tudott megfelelően kezelni. Ezért aztán a révkapitánysággal illetékességi vitába került a görög és a brit galaci konzulátus is. (Ekkorra már

---

<sup>235</sup> LERS 1891. p. 94.

régóta gyakorlat volt a konzuli bíróságok<sup>236</sup> működése, bár egyértelműen nem derül ki a jegyzőkönyvből, hogy ez motiválta-e a konzulokat). Végül az EDC a révkapitány illetékességét erősítette meg.<sup>237</sup> Nagy-Britannia már 1858-ban javaslatot tett egy vegyes bíróság (*Tribunal Mixte*) felállítására, amelynek bírait a galaci konzuli testületek és a Szulina-ágon működő folyamirendőrtisztek adták volna, az elnököt nem számítva legalább kettőt és maximum 6-ot. A javaslat a vegyes bíróság elölülőjének a szulini kajmakámot (a vezir helytartója) tette volna meg.<sup>238</sup> 1861-ben a szulini szabadkikötő létesítésének vitája kapcsán francia kezdeményezésre ismét felmerült egy vegyes bíróság felállítása kereskedelmi ügyekre nézve, azonban az orosz és török ellenállás miatt a reform nem valósulhatott meg.<sup>239</sup> Azonban még az Acte Public elfogadását követően, egy 1870-ben történt eset kapcsán is találkozunk a koncepciójával, amikor is az osztrák–magyar delegált és konzul is indítványozta egy vegyes-bíróság felállítását.<sup>240</sup>

#### 3.4.3.3 A Hajózási Akta (Acte Public) díjszabályzata

Az 1865. évi Galaci Szerződés második mellékletét a párizsi szerződésből folyó munkálatok és adminisztráció költségeinek fedezésére meghatározott Díjszabályzat képezte, amelyet az előző mellékletben szabályozott végrehajtó közegek hajtottak végre.

Korábbi ideiglenes díjszabályzatokhoz képest,<sup>241</sup> az Acte Public tarifája egy az új viszonyokhoz igazított illetékemeléssel járt a gyakorlatban, ami kiegészült a világítótornyok és a révkalauzolás illetékeivel.<sup>242</sup> A szabályzat alapvetően legalább ötévente a tarifa reformját írta elő, azonban erre olykor gyakrabban is sor került. Ezen reformok állandóan felmerülő kérdésként az EDC egyik állandó adminisztratív szakmai tevékenységét adták, egyúttal az európai és helyi gazdasági mély, komplex és naprakész ismeretét igényelték.<sup>243</sup>

---

<sup>236</sup> A konzuli bíraskodás intézményéről ld. STRISOWER, Leo: *Konsular-Gerichtsbarkeit*. Alfred Hölder, Wien, 1895.; LERS Vilmos: *A konzuli bíraskodás intézménye. Nemzetközi jogi tanulmány*. Lampel R., Budapest, 1904.; ANTAL Tamás: *A konzuli bíraskodás a dualizmus korában. Az 1891. évi XXXI. tc. létrejötte*. Acta Universitatis Szegediensis. IV. (2004) 1-15. pp. 5-52; TESCHMAYER Gábor: *A magyar konzuli tevékenység és bíraskodás az Osztrák–Magyar Monarchia alatt: szabályozás, szervezet és gyakorlat*. (Disszertáció), Károli Gáspár Református Egyetem, 2020.

<sup>237</sup> PCED III. No. CXI.

<sup>238</sup> PCED II. No. LXXXV. §.2.

<sup>239</sup> PCED No. CXXXII.

<sup>240</sup> PCED No. CXCVIII.

<sup>241</sup> A korábbi díjszabályzatokról és kidolgozásukról ld. ARDELEANU 2020. pp. 152–154.

<sup>242</sup> DE SAINT CLAIRE 1899. p. 197.

<sup>243</sup> Az 1860-ban bevezetett provizorikus díjszabályzat az I. világháború végéig az 1865. évi Acte Public-et és az 1881. évi Acte Additionelt is beleértve összesen 11 módosításon esett át (1863, 1865, 1867, 1870, 1880, 1882,



A díjszabályzat az EDC folyamkompetenciáján való kikötés és áthaladás díját elsődlegesen azok brit tonnában mért súlya, valamint láb mértékegységben (*pieds*) mért mélysége határozta meg. A hajók súlyát a szabályzat 30 és 300 tonna között, míg mélységét 10 és 15 láb között differenciálta. A Szulinából a folyami szakaszra induló és a rakományt a folyami szakaszán felvevő hajókra vonatkozó díjtételek 0,80 és 3,30 frank (*francs*) között, míg azok a hajók, amelyek rakományukat Szulinában veszik fel és nem a folyami szakaszra indulnak tovább 0,50 és 2 frank között mozgó díjtétel fizetésére voltak kötelesek (Art 1.). Külön számítási módozat vonatkozott a szerződött személyszállítási vállalatok rendszeres járataira, amelyek a nettó tonnatartalom (a motor és az üzemanyag súlyának kivonásával) után tonnánként fix 60 cent (*centimes*) díjat voltak kötelesek fizetni. Ha a hajópapírból a hajó súlya nem volt megállapítható, a hajócsavaros járművek 32%, míg a keréklapátos hajók 37% kedvezményben részesültek. A kereskedelmi hajók esetében az illeték felszámolása a bruttó tonnatartalom alapján történt (Art.3.). Azon kereskedelmi, vitorlás és gőzhajók, amelyek nem személyszállítási szerződéssel működnek és több 1/3 arányú raktérkihasználtsággal közlekednek a díjak 25%-át tartoznak megfizetni, ha ez az arány 1/3-nál kevesebb a hajó a teljes árat tartozik fizetni (Art 4.).

A szulinai kikötőbe befutó, de ott kereskedelmi cselekményt nem kezdeményező hajók fix 100 frankos díjat, illetve a világító- és kalauzszolgálatért tonnánként 50 cent díjat kötelesek fizetni (Art 6.). Azon 60 regisztertonnánál nagyobb súlyú kereskedelmi hajók, amelyek a szulinai kikötőből kevesebb mint 1/3 súlyarányal futnak ki, csak a fent említett világító- és kalauzszolgálati költségeket tartoznak megfizetni (Art 9.). A hadihajók minden díjtól és illetéktől mentesen közlekedhetnek és tartózkodhatnak a kikötőben és a folyamon (Art 8.).

A szabályzat a szulinai kikötő feletti szakaszra is kivetett díjakat, így a Galacból, vagy Galac feletti szakaszcól Szulinába tartó hajóknak 120 frank, Reni és Ismail kikötőiből 100 frank, Tulcseából kiindulva 72 frank díjat kellett fizetniük, míg a gőzhajókra számára a szabályzat 50%-os kedvezményt írt elő (Art 12%).

A díjszabályzat is meghatározott olyan eseteket, amikor az EDC tisztviselői az egyes európai hatalmak külügyi szolgálatával kerültek érintkezésbe az eljárás során. Abban az esetben ugyanis, ha egy hajó tonnatartalma a hajóokmányból, vagy a szállítólevélből, vagy ezek hiányában nem volt megállapítható. A fizetendő díj és az azt meghatározó tonnatartalom ez

---

1884, 1887, 1889, 1902 és 1908). NN: *Le Danube et les intérêts économiques de l'Europe*. Dubois et Bauer, Paris, 1919. p. 27.; ARDELEANU 2020. p. 165.

esetben az érintett hajó költségén becsléssel került megállapításra, amit a szulinai révkapitány felügyelete alatt két szakértő végez a kompetens konzuli hatóság közremunkálásával (Art 15.). Azonos eljárási módozattal a kompetens konzuli hatóság közreműködésével kerül sor a hajó felmérésére, amennyiben bebizonyosodik, hogy a hajóokmányban, vagy szállítólevélben téves adat szerepel, amennyiben a kikötőben elvégzett számításokat és számlázást a hajóskapitány vitatárgyává teszi, vagy abban az esetben, ha a révkapitány vagy a hajóskapitány nyilatkozata ellenére bebizonyosodik, hogy a hajó 30%-nál nagyobb súlyarányal hagyta el a kikötőt (Art 15.).

Bármely hajó, uszály vagy vízi jármű, amely bármely módon kísérletet tesz arra, hogy a díjszabályzatban rögzített díjtételek alól magát részben vagy egészben jogtalanul kivonja, a díjtételen felül négyszeres pénzbüntetést tartozik megfizetni. Amennyiben a 10. cikkben meghatározott díjtételek kiszabásakor a hajóokmányban, a szállítólevélben vagy szóbeli nyilatkozatban a ki- és berakodott áru mennyiségének közlése csalárd módon, vagy annak gyanújával történik, szintén a konzuli hatóság közremunkálásával a 15. cikkben meghatározott eljárás szerint lesz kivizsgálva (Art 18.).

Végül a díjszabályzat utolsó szakasza rendelkezett az 1863. március 7-i ideiglenes díjszabályzat (*Le tarif provisoire, der provisorische Tarif*) hatályon kívül helyezéséről (Art 19.).

#### 3.4.3.4 A Galaci szerződés egyéb mellékletei, további szerződések és EDC-határozatok

A szerződés további mellékletei képezte az EDC 1865. november 2-i közgyűlésének jegyzőkönyve, ahol az európai hatalmak delegáltjai aláírásukkal és a közgyűlés határozataiba foglalva erősítették meg az európai bizottság nemzetközi karakterét. Emellett a negyedik melléklet egy az EDC és a Fényes Porta között kötött szerződést tartalmazott, melyben utóbbi pénzügyi előirányzatokat biztosított az EDC további munkálataira, adminisztrációjának és alapjainak fenntartására. Az ötödik melléklet az 1866. március 28-i párizsi konferenciaülés kivonatos jegyzőkönyvét tartalmazta és erősítette meg, amely egyúttal az EDC mandátumát 5 évvel, 1871-ig meghosszabbította.

Az Acte Public kiadását követően az EDC további határozatokat és pótlólagos szabályokat hozott, melyeket a teljesség igénye nélkül felsorol Lers Vilmos,<sup>244</sup> ezek közül érdemes kiemelni a fent ismertetett szabályzatok reformját jelentő 1870. évi hajózási és rendészeti (*Règlement de navigation et de police applicable au Bas-Danube 1870.11.08.*), illetve díjszabályzatot (*Tarif*

---

<sup>244</sup> LERS 1891. pp. 91–92.

*fixé par la Commission Européenne du Danube à l'égard des droits de navigation à prélever à l'embouchure de Soulina* 1870.11.09.). E két szabályzatot további az EDC közgyűlésén kimondott szervezeti, működési és egyéb szabályokat, illetve egyezményeket tartalmazó az EDC-delegáltak által Galacban megszavazott és szignált határozatokat a Habsburg Monarchia – bár be nem cikkelyezte őket – nemzetközi szerződésnek ismerte el, a szerződések tárába felvette (1865 és 1871 között összesen 21 okmányt).<sup>245</sup>

### **3.5 AZ 1871. ÉVI PONTUS-KONFERENCIA, AZ 1878. ÉVI BERLINI KONGRESSZUS ÉS AZ 1883. ÉVI LONDONI FEJLEMÉNYEI (1871-1883)**

1871-re nemzetközi jogi szempontból a Duna három részre oszlott, a német és az osztrák–magyar szakaszon az 1857. évi Dunaaktával összhangban megalkotott törvények és rendeletek voltak érvényben, az EDC folyami kompetenciáján az 1865. évi Acte Public, míg a fennmaradó al-dunai szakaszokon az Oszmán Birodalom kizárólagos szuverenitása és belső joga érvényesült az 1856 előtti rendszabályokkal.<sup>246</sup>

Amíg az 1856. évi párizsi konferenciának a krími háború lezárása, az 1858. évi párizsi konferenciának a háború után határrendezések, az 1866. évi párizsi konferenciának pedig elsősorban a Moldva és Havasalföld jogi státuszának rendezése nyújtott indokot, 1871-ben szintén egy az európai hatalmak tanácskozását és közös aktusát igénylő ügy került napirendre, az úgynevezett Pontus-kérdés. Az 1870. évben lezajlott francia-porosz háborút követően az Orosz Birodalom egyoldalú aktussal (1870. október 13-i jegyzék)<sup>247</sup> felmondta az 1856. évi Párizsi Szerződés 11. szakaszát a Fekete-tenger (*Pontus Euxinus*) semlegesítéséről (*Pontus-clausula*). A nemzetközi válságot az 1871. január és március között összehívott Londoni konferencia rendezte, amely némi kompenzációkkal<sup>248</sup> megerősítette Oroszország követeléseit,<sup>249</sup> egyúttal a konferencia platformot nyújtott a dunai hajózás kérdéseinek tárgyalására is.

---

<sup>245</sup> BITTNER 1914. pp. 180–243.

<sup>246</sup> LERS 1891.; TÖRÖK Emil: *Dunahajózás*. In: MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar Jogi Lexikon öt kötetben. Diaeta – Halászati jog – Magyar Jogi Lexikon 3*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1900. pp. 93–98.

<sup>247</sup> PALOTÁS 1984. pp. 44–45.

<sup>248</sup> DIÓSZEGI István: *Az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikája*. Vince Kiadó, Budapest, 2001. pp. 54–55.

<sup>249</sup> WAKOUNIG, Marija: *Dissens versus Konsens. Das Österreichbild in Russland während der franzisko-josephinischen Ära*. In: WANDRUSZKA, Adam; URBANITSCH, Peter: *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Band VI. Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen. 2. Teilband*. Verlag der ÖAW, Wien, 1993. pp. 462–463.

### **3.5.1 Az Al-Dunai nemzetközi rendszer jogi kereteinek kialakítása (1871-1883)**

A következő európai kongresszus az újabb orosz-török háború (1877-1878) és a Balkán rendezésének céljából gyűlt egybe 1878-ban és ha a parti bizottság felállítására ismét nem kerülhetett sor, az Oszmán Birodalom gyengülését a szakpolitikai kérdésekben és a szakhatóságok közegeiben is ellensúlyozni kellett, így a kongresszust követő 1878. évi berlini szerződés előírta egy al-dunai nemzetközi hajózási hatóság felállítását. Az EDC által kidolgozott pótegyezményt az 1865. évi Acte Public-hez, az 1881. évi londoni konferencián fogadta el az európai concert. A Dunára vonatkozó nemzetközi jogi szabályok részletes rendezésére az 1883. évi londoni Duna-konferencián került sor, amely megerősítette az al-dunai vegyes bizottság (Commission Mixte du Danube) felállítását, míg a német, az osztrák és magyar folyami szakaszokon továbbra is az 1857. évi Dunahajózási Akta elvei maradtak érvényben. A vegyes bizottság azonban Románia nemzetközi jogi vitái miatt a gyakorlatban azonban nem kezdhette meg működését.

### **3.5.2 Az 1871. évi Konferencia határozmányai**

Az 1871. évi párizsi konferencia nem hívta életre a DUC-ot, ellenben az EDC mandátumát újfent, ezúttal 12 évre, 1883. április 24-ig hosszabbította meg (Art IV.), ezzel a DUC életbe léptetése újfent függő állapotba került. A kérdés rendezését az 1871. évi párizsi szerződés egy külön egyezményre hagyta (Art. V.). A londoni konferencia előrevetítette a Vaskapu-szabályozás és egyéb al-dunai műveletek elvégzését, előírta az érintett parti államoknak az arra történő felkészülést és egy majdani külön egyezményben a részletesebb szabályozást. (Art VI.). Végül a szerződés megerősítette az 1856. évi Párizsi Szerződés határozmányait (kivéve a módosított pontokat), illetve az azokból folyó minden intézményt, munkálatokat és közműveket, illetve újból kimondta ezek semlegességét. (Art VII–VIII.).

### **3.5.3 A Berliini Kongresszus (1878) rendelkezései**

Az 1871. évi Párizsi Szerződés VI. artikulusában előrevetített Vaskapu munkálatok és aldunai program előkészítése, illetve az arról szóló külön egyezmény végül az orosz-török háborút lezáró Berliini Kongresszus tárgyalásai során<sup>250</sup> kerültek rendezésre. Ezzel egyúttal megnyílt az út egy aldunai nemzetközi felügyelő hatóság jogi kereteinek kidolgozására.

---

<sup>250</sup> Az 1878. évi Berliini Kongresszus aktáit közli: GEIß, Imanuel: *Der Berliner Kongreß 1878*. Protokolle und Materialien. Boppard, Rhein, 1878.

A berlini kongresszusakta rendezte a Bolgár Fejedelemség államjogi helyzetét, közlekedési és kereskedelmi viszonyait érintő jogi kérdéseket, Kelet-Rumélia státuszát, továbbá rendelkezett a Krétát, Görögországot, Bosznia és Hercegovinát, Montenegrót, Szerbiát és Romániát érintő határrendezésekről [a szerződés a Duna-deltát Romániához csatolta (Art. XLVI.)] és államjogi kérdésekről. Ezek kapcsán a nemzetközi Duna-hajózás problematikáját érintő kérdések is felmerültek. A szerződés megerősítette a Fényes Porta és a külhatalmak által kötött hajózási szerződések érvényét Bulgáriában, kimondva, hogy a Bulgárián átmenő árukért semmiféle vám- és illeték nem szedhető (Art. VIII.).

Kifejezetten a Duna-hajózás szabadságáról a szerződés LII-LVII címei rendelkeztek. Ezek elsőként – mint európai érdeket nevesítve - megerősítették a dunai hajózás szabadságát, a Duna Vaskapu alatti szakaszáról kitiltotta a hadihajókat (kivéve amelyek a folyam- és vámrendőrségi szabályok végrehajtását végzik), illetve a Duna tartós semlegesítése érdekében lerombolni rendelte a folyam menti erődítményeket (Art. LII.). A szerződés a DUC-ról nevesítve nem rendelkezett, azonban ismét előírta az EDC mandátumának meghosszabbítását, amivel a DUC életbe léptetését továbbra is függő helyzetben tartotta (Art. LIV.).

Az európai hatalmak kimondták Románia felvételét az EDC-ba, egyúttal az európai bizottságot a parti hatóságoktól teljesen függetlenítették, joghatóságát Szulinától egészen a bizottság székhelyéül szolgáló Galacig kiterjesztették, egyúttal a bizottság nemzetközi karakterét is megerősítették (Art. LIII.): *„A jogaira vonatkozó minden szerződések, intézetek, végzések és határozatok,<sup>251</sup> valamint kiváltságai, előjogai és kötelezettségei ezennel megerősítetnek”*

A szerződés az EDC-t hatalmazta fel, hogy a Vaskaputól Galacig terjedő aldunai szakasz hajózási, folyamrendőrségi és folyamfelügyeleti szabályait a partimelléki államok küldötteinek hozzájárulásával kidolgozza és az EDC illetékességi területén fennálló jogrendszerrel összhangba hozza (Art. LV.). A Vaskapu szakadéki és zuhatagai közötti szabályozási munkálatokat az európai hatalmak az Osztrák–Magyar Monarchiára bízták, és előírták a partmelléki államok részéről nyújtandó pénzügyi támogatást, illetve az 1871. évi londoni szerződés VI. cikkében meghatározott díjszedés jogát (Art. LVII.). Mivel a nevezett megbízást az Osztrák–Magyar Monarchia a magyar kormányzatra testálta, Magyarország egy a

---

<sup>251</sup> A Habsburg Monarchia szerződéseinek tárában összesen 17 az EDC-t érintő nemzetközi szerződés és határozmány szerepel 1871 és 1878 között. BITTNER 1914. pp. 243–315.

nemzetközi jogalanyiságát is kidomborító rangos európai mandátumhoz jutott, amelyhez a később fellépő súlyos költségek ellenére is mindvégig ragaszkodott.

#### **3.5.4 Az Acte Public Additionel (1881)**

Az EDC számára a Berliini Szerződésben kimondott területenkívüliséget az 1865. évi galaci szerződéshez 1881-ben szintén Galacban megkötött pótegyezmény öntötte jogi formába. Az ún. Acte Public Additionel. Megszüntetve a Duna-torkolat fölött a szultán szuverenitását a hajózást felügyelő közegeket a hajózási főfelügyelőt, a főfelügyelőség kancellárját, a folyami kerületek felvigyázóit, a szulinai révkapitányt és ezek minden tisztviselőjét az EDC joghatósága alá helyezte. A tisztviselőket az EDC nevezte ki és mozdíthatta el egyszerű szótöbbséggel, szintén a bizottság fizette és nyugdíjazta őket, immár nem a szultánra, hanem az EDC közgyűlésének teszik le a hivatali esküt, és kihágási ügyekben is ítéleteiket nem a szultán, hanem az EDC nevében hozták. (Art II.)

Az egészségügyi kérdéseket a szerződés a Bukarestben létesítendő Egyészségügyi Nemzetközi Tanácsra hagyta, amely az EDC-vel egyetértésben dolgozta ki az egészségügyi szabályzatokat (Art. VI.). A tanács szintén az európai bizottsággal egyetértőleg járt el az egészségügyi szolgálat igazgatásában, a személyzet kinevezése, fizetése, hivatalok szervezése, veszteghely felállítása kérdésében, illetve az egyészségügyi illetékek és ezek beszedésének módozatai tárgyában. (Art VII.)

A szerződés egyúttal megerősítette az 1865. évi Acte Public minden intézkedését, ami módosításra nem került, (Art. IX.) egyúttal az EDC nemzetközi státuszát erősítendő az 1871. évi londoni szerződés 7. cikke által kimondott semlegesség biztosítására az EDC minden mérnöke, hivatalnoka, munkásai egy kék alapon fehér színű C.E.D. karkötővel látandók el, míg a bizottság hajói nem kötelezhetők más zászlók, csak a bizottság saját zászlajának felhúzására (öt – vörös, fehér, kék, fehér, vörös – sávon fehér C.E.D. felirattal) [Art. VIII.].

#### **3.5.5 A Londoni Szerződés rendelkezései (1883)**

Az európai hatalmak hosszas előzetes tárgyalásokat követően 1883. február-márciusában gyűltek össze Londonban a Duna-kérdés rendezésére és a kongresszusokon hozott korábbi határozatok végrehajtásának előkészítésére.<sup>252</sup> Már a konferenciát megelőzően újra felmerült az al-dunai fejedelemségek államjogi státuszának és nemzetközi jogalanyiságának kérdése, az

---

<sup>252</sup> Az előkészületekről és az 1883. évi londoni Duna-konferencia tárgyalásairól ld. PALOTÁS 1984. pp. 132–149.

európai hatalmak Szerbiát, Bulgáriát és Romániát végül tanácskozási joggal engedték a konferencián részt venni. Ennek következtében, illetve az EDC illetékessége és hatáskörének kiterjesztése ürügyén Románia megtagadta a részvételt a konferencián és a szerződés végrehajtását is, ami több évtizedes rendezetlen állapothoz vezetett.

A Londoni Szerződés összesen 9 címből és a hozzá csatolt al-dunai folyamrendőrségi és hajózási szabályzatból állt.<sup>253</sup> A szerződés az EDC joghatóságát kiterjesztette Galactól Brailáig (Art I.), egyúttal a bizottságot egy-kvazi állandó nemzetközi szervezetté alakította azzal, hogy az újabb 20 évre szóló mandátumot követően az európai bizottság fennállása háromévente ellenkező indítvány hiányában automatikusan meghosszabbításra kerül (Art II.). A szerződés a torkolat északi Kilia-ágát Oroszországnak juttatta és meghatározta ennek közös kezelésére vonatkozó módozatokat (Art III-VI.). Azonban amellet, hogy megerősítette az EDC-vel kapcsolatos korábbi határozmányokat is (Art VIII.), a szerződés hosszú vitákat, tárgyalásokat és bonyodalmakat kiváltó rendelkezése az aldunai szabályzatot életbeléptető hetedik cím volt (Art. VII.).

A szerződéshez mellékelt szabályzat (*Règlement de navigation, de police fluviale et de surveillance, applicable à la partie du Danube située entre les Portes de Fer et Braila*) három részből állt: az Al-Dunai hajózási rezsím általános rendelkezései mellett - *Régime général de la Navigation* - (Art. 1–10.), az okmány lényegi részét a II. fejezetbe foglalt hajórendőrségi szabályzat tette ki - *Police de la Navigation* - (Art. 11–95.), míg a III. fejezet a végrehajtásra és a felügyeleti rendszerre vonatkozó szabályokat rögzítette - *Exécution et surveillance des Règlements* - (Art 96–107.).

A korábban az EDC német-osztrák–magyar-olasz hármás szakértő bizottsága által kidolgozott előterv (Avant-projet) nyomán az Al-Dunai szabályzat egységes folyamrendészeti előírásokat tartalmazott, egyúttal a Vaskapu-Braila szakasz felügyeletére egy új nemzetközi hatóságot hozott létre Gyurgyevó székhellyel, a Dunai Vegyes Bizottságot (*la Commission Mixte du Danube*, a továbbiakban: CMD). A CMD tagjai a szabályzat szerint a Románia, Bulgária, Szerbia és Ausztria-Magyarország és az EDC 1-1 delegáltja. Utóbbi delegáltat az EDC 6 havonta alfabetikus sorrendben rotálva küldi ki – a CMD tagok kivételével-, aki CMD működése kapcsán felvilágosítást, tájékoztatást kérhet, ülésein tanácskozhat. A CMD elnöki

---

<sup>253</sup> NEUMANN, Leopold; PLASON, Adolph: *Recruit des Traités et Conventions conclus par l'Autriche avec les Puissances Étrangères, depuis 1763 jusqu'à nos jours. Tome Dix-Septième*. Imprimerie „Steyrermühl”, Vienne, 1884. pp. 1776–1792.

tisztségét a szerződés állandó jelleggel Ausztria-Magyarországnak ítélte. A vegyes bizottság mandátuma az EDC-hez hasonlóan 20 évre szólt, a bizottság ügyrendjét belső szervezetét maga alakíthatta, évente két ülést tartott volna, határozatait, utasításait maga hozhatta volna, azonban ügykezelési jellegű határozmányait az EDC-vel előzetesen közölni köteles lett volna. A szerződés a CMD alá felügyelőket (*l'Inspecteur*), alsó-felügyelőket (*les Sous-Inspecteurs*) - ezeket a bizottság nevezi ki -, kikötőkapitányokat (*les Capitaines du Port*), egy titkár (*le Secrétaire*) és egyéb alárendelt tisztviselőket (*les agents subalternes*) - ezeket a parti állam nevezi ki - rendelt (Art 100.). A szerződés Romániában 4, Bulgáriában 2, míg Szerbiában egy folyamfelügyeleti kerület kialakítását vetítette előre (Art. 103.). A folyamfelügyelők és kikötőkapitányok hivatali viszonya az EDC joghatósági területén alkalmazott rezsimnek felelt meg, vagyis a felügyelőknek a kikötőkapitányok nem voltak alárendelve. A kihágási bíraskodást ezek egymástól függetlenül gyakorolták volna, egyetlen és végső fellebbezési fórumként a CMD járt volna el.<sup>254</sup>

### **3.6 A KÉTOLDALÚ SZERZŐDÉSEK IDŐSZAKÁTÓL A NEMZETKÖZI REZSIM KIÉPÍTÉSÉIG (1883-1922)**

#### **3.6.1 A Londoni Szerződés kivitelének nehézségei**

Románia ellenállása miatt azonban az európai közjogba felvett CMD a gyakorlatban csupán koncepció maradt. A Londoni-szerződés legvitatottabb pontjait, a konferencia döntéshozatali módozatának és a jogalkotási aktusnak (a fejedelemségek tanácskozási státusza) a kérdése, az EDC Brailáig történő kompetenciakiterjesztésével és nemzetköziesítésével Románia szuverén jogainak csorbítása, illetve a CMD összetétele (állandó osztrák–magyar elnökség és ügydöntő szavazati jog), finanszírozása (a román fél ellenezte a Monarchia pénzügyi hozzájárulásának jogosultságát) és némi ellentmondásossága az 1815. évi bécsi és 1856. évi párizsi elvekkel.

A Duna-kérdés a nemzetközi jogtudományt is megosztotta, egyúttal a tiszta jogi érvelések és következtetések mellett megjelentek a morális és politikai alapú érvek Románia jogainak védelme mellett. A Londoni konferencia határozmányait élesen kritizálták Franz von Holtendorff,<sup>255</sup> Friedrich Geffcken,<sup>256</sup> Felix Dahn<sup>257</sup> és Enrico Catellani.<sup>258</sup> és számtalan politikai röpirat. A Holtendorff-féle felfogás ellenében Georg Jellinek lépett fel egy

---

<sup>254</sup> Lers 1891. pp. 184–186.

<sup>255</sup> HOLTENDORFF, Franz: *Rumäniens Uferrechte an der Donau*. Duncker & Humblot, Leipzig 1883.

<sup>256</sup> GEFFCKEN, F. Heinrich: *La Question du Danube*. H.W. Müller, Berlin 1883.

<sup>257</sup> DAHN, Felix: *Eine Lanze für Rumänien. Eine völkerrechtliche und geschichtliche Darachtung*. Druck und Verlag von Breitkopf und Härtel, Leipzig, 1883.

<sup>258</sup> CATELLANI, Enrico: *La navigazione fluviale e la questione del Danubio secondo il diritto delle genti*. Unione Tipografico-editrice, Torino, 1883.



ellenmunkával,<sup>259</sup> míg szintén a londoni szerződés érvényessége mellett érvelt Leo Strisower.<sup>260</sup>

A londoni szerződést követően már hétféle jogállapot állt fent a Dunán: 1. Az 1857. évi Dunahajózási aktán nyugvó német–osztrák–magyar jogrend Ulmtól Orsováig; 2. az Ausztria–Magyarország és Szerbia között kötött 1882. február 22-iki hajózási szerződés alapján álló jogrend Belgrád és Új-Orsova között; 3. a Vaskapu és a zuhatagoknak fenntartott jogrend az 1878 évi Berlini és 1883. évi Londoni szerződések alapján; 4. a Vaskapu környékén kis szakaszon szerb (a jobb parton) és román (a bal parton) jogrend; 5. a Vaskapu és Braila között a CMD intézményéhez kapcsolódó – Románia által vitatott – jogrend; 6. Brailától a Szulina és a Szent György-ágon át a tengerig fennálló európai jogrend és végül 7. az északi Kilia-ágon fennálló román és orosz-román vegyes jogrend. A töredezett csekélyebb jelentőségű szakaszokat is figyelembe véve összességében a Dunán egy kilences jogrendszer állt elő az 1883. évi londoni szerződés nyomán.<sup>261</sup>

### 3.6.2 Kétoldalú megállapodások és megoldások

Románia hajthatatlansága miatt a parti államok a kaotikus nemzetközi jogi viszonyokat kénytelenek voltak bilaterális szerződésekkel ideiglenesen legalább részben orvosolni, ami továbbra sem segítette a bécsi kongresszus elveiből következő európai jogharmonizáció ügyét. Ez utóbbi előfeltételét tulajdonképpen politikai diplomáciai alkudozások és Romániának az 1883. évi londoni szerződéshez való csatlakozásra történő rábírása jelentették. Így e kérdés megoldhatóságának két legjelentősebb aktora Románia és Ausztria-Magyarország lettek. A Monarchia hajózási vállalatai, illetve az osztrák és a magyar kereskedelemügyi minisztériumok rendszeres panaszainak és kívánalmainak nyomára puhatolózott a román kormányoknál és Sturdza miniszterelnöknél a hosszan húzódó kérdésben, azonban inkább a román fél kezdeményezését akarta kivárni annak gyakran kényes kül- és belpolitikai helyzetében.

Az alkudozások során a közös külügyminisztérium kereskedelmi és hajózási ügyekért felelős 9. részlege (Departement 9.) igen aktív szakmai tevékenységet végzett, memorandumokat dolgozott és háttéranyagokat dolgozott ki, amelyekben a kérdést nemzetközi jogi szempontok mellett az európai hatalmi helyzetet (főként Oroszország törekvéseit) is figyelembe vette.

---

<sup>259</sup> JELLINEK, Georg: *Österreich-Ungarn und Rumänien in der Donaufrage*. Alfred Hölder, Wien, 1884.

<sup>260</sup> STRISOWER, Leo: *Die Donaufrauge*. Alfred, Hölder, Wien, 1884.

<sup>261</sup> LERS 1891., pp. 192–193.

A részleges megoldást jobb híján a kétoldalú szerződések jelentették, amelyek közül példaként említhetjük a Szerbiával kötött 1892. augusztus 9-i és 1910. július 14-27-i kereskedelmi szerződéseket, a Bulgáriával kötött 1896. december 21-9-i és 1911. május 31-18-i kereskedelmi szerződéseket, a Romániával kötött 1893. december 21-9-i kereskedelmi szerződést, valamint annak 1909. április 23-10-én kelt pótszerződését.

Tartós megoldást nem sikerült realizálni, azonban már az 1916. évi Budapesti – dunai városok – konferenciáján<sup>262</sup> is megfogalmazódott az igény a teljes dunai folyami szakasz nemzetközi jogi státuszának egységesítésére a bécsi és a párizsi elvek gyakorlati kivitelére. A központi hatalmak az 1918. május 7-i bukaresti békeszerződés nyomán az EDC helyére a Dunatorkolati Bizottságot (*Commission des Bouches du Danube*) állították fel, egyúttal megkezdték egy nemzetközi bizottság szervezését és felállítását is tervezték a Duna folyami szakaszára.<sup>263</sup>

### **3.6.3 A Párizs környéki békeszerződések és a nemzetközi rezsim kiépítése (1918-1922)**

A Párizs-környéki békeszerződésekkel alapjaiban változtak meg a Duna-medence állami és szakigazgatási viszonyai. A Habsburg Monarchia feldarabolásával új parti államok születtek, egyúttal a központi hatalmaknak a Duna nemzetköziesítésére vonatkozó terveit és előkészületeit felülírva, egy az az antant szövetséges katonai kooperációból kialakult nemzetközi bizottság vette át a Duna folyami szakasza feletti felügyeletet. Ennek kompetenciája és illetékessége szerencsétlenül került megfogalmazásra, ami konzerválta a Duna-kérdés körüli kaotikus nemzetközi jogi vitákat Románia és az európai közösség között. „Attól a ponttól, ahol az Európai Bizottság hatásköre megszűnik, a Dunának a 275. Cikkben megjelölt hálózata Nemzetközi Bizottság igazgatása alá jut, amely alakul: a német parti Államok 2 képviselőjéből; a többi összes parti Államok 1-1 képviselőjéből; mindazoknak a nem parti Államoknak 1-1 képviselőjéből, amelyek a jövőben az Európai Dunabizottságban képviseltetik magukat.”<sup>264</sup> A területi szuverenitásért küzdő Románia végül a kérdést az Állandó Nemzetközi Bíróság (*Permanent Court of International Justice*) elé vitte, ami véglegesen II. világháborúig sem került rendezésre.

Azonban a Duna folyami szakaszán a központi hatalmak internacionalizáló kísérletével párhuzamosan az antant katonai szövetség keretei között is létrejött egy nemzetközi kooperáció, ami a dunai hajózás felügyeletét a háborús években katonai igazgatás keretében látta el. A

<sup>262</sup> CHAMBERLAIN 1918. pp. 109–110.

<sup>263</sup> VAS Leó: *Az Európai Dunabizottság 75 éves működése*. Vízügyi Közlemények, 1933 (15. évf.) p. 188.

<sup>264</sup> NN. 1920. VI. 156. sz. XXXII. p. 251.

szövetséges hatalmak egy Dunahajózási Parancsnokságot (Danube Navigation Command) állítottak fel, miután 1918 őszén sikerült a központi hatalmak megtörése, székhelye Belgrád volt. A DNC feladata egy alapvetően katonai jellegű nemzetközi igazgatási szervként<sup>265</sup> a hadihajók koordinálása, ellátmány szállíttatása és a hajózás biztosítása volt.

A Szövetségek közti Dunabizottság (*Commission Interalliée du Danube*) szintén katonai jellegű a Dunán teljhatalommal bíró intézmény volt, amely 1919 őszén néhány hónap erejéig a DNC-dal együtt látta el feladatait, vagyis az élelmezés megszervezését, és az újrainduló irányított hajóforgalommal az épen maradt vasúti hálózatok tehermentesítését. De a bizottság legjelentősebb feladata a kereskedelmi forgalom újbóli fellendítésének előmozdítása volt.<sup>266</sup> Az (CIaD) tagjai az Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, az Egyesült Államok, Románia, Csehszlovákia és a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság, voltak bizottság hivatalos székhelye Budapesten volt, azonban az üléseket Belgrádban tartották.<sup>267</sup>

A Párizs környéki békeszerződések nyomán a *Commission Interalliée du Danube* polgári intézménnyé történő átalakítására került sor, amely 1920-tól már mint *Commission Internatinole du Danube* (CID) működött. A CID tagjai a parti államok delegáltjai voltak, ennek legjelentősebb feladata az egész folyami Dunára kiterjedő szupranacionális koordináció mellett a technikai munkálatok elvégzése, illetve az új Duna-statútum kidolgozása volt.

### **3.7 AZ EURÓPAI DUNABIZOTTSÁG JOGÁLLÁSA ÉS SZERVEZETE (1856-1918)**

Az Európai Dunabizottság 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 háború lezáró 1856. évi Párizsi szerződéssel kezdődhetett meg.

Az EDC megalakulásakor egy technikai jellegű ideiglenes kooperációként indult, amelynek határozott időre szóló megbízatását az európai konferenciák rendre meghosszabbították. Az

---

<sup>265</sup> VAS Leó: *A Nemzetközi Dunabizottság első tíz éve*. Vízügyi Közlemények, 1933 (15. évf.) p. 213.

<sup>266</sup> HUSZÁR Zoltán: *A Duna „életrajza” történeti és nemzetközi jogi megközelítésből*. Acta Humana 2019/3. p. 57.

<sup>267</sup> Szerző nélkül: *70 years of the Belgrade convention*. Duna Bizottság, Belgrád, 2018. p. 10.

európai bizottság az 1856. évi párizsi konferencián 2 évre, majd 1858-ban 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 EDC kompetenciáit, ahogyan az a bécsi kongresszusból és az 1856. évi párizsi szerződésből következett volna. Így az európai bizottság 12 éves mandátumot nyert, míg a Duna folyami szakaszán az egységes felügyeleti rendszer egészen az 1919. évi versailles-i szerződés által létrehozott Nemzetközi Dunabizottság (*Commission Internationale du Danube*) felállításáig nem valósult meg.<sup>268</sup>

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 EDC-nek 1883-ig kellett törlesztenie a Fényes Porta által biztosított működési kölcsönöket, majd működését újabb kölcsönökből, befektetésekből és az elsőfokú hatóságai által beszédett illetékekből fedezte. Az 1883. évi londoni konferencián az EDC 21 éves mandátumot nyert azzal a kikötéssel, hogy 1905 után a bizottság a működését hallgatólag 3-3 évente meghosszabbítja, amennyiben a rendes közgyűlésen egyik hatalom sem kezdeményezi a feloszlást.

Az európai jelenlét intézményesülése változatos értelmezést nyert diplomataik, a politikatudomány, az államelmélet, a nemzetközi jogászok és a történettudomány körében. Az orosz külügyminiszter Alekszandr Goresakov herceg 1856-ban az Európai Szindikátus megnevezést javasolta, azonban a hatalmak végül az Európai Dunabizottság névben egyeztek ki.<sup>269</sup> Franz von Liszt nemzetközi jogász a bizottságot *Flußstaat*nak nevezte, míg Edouard Engelhardt *Etat dan's l'État*ként írta le.<sup>270</sup> Román szerzők nevezték a bizottságot a kollektív imperializmus eszközének is,<sup>271</sup> míg Edward Krehbiel és Constantin Ardeleanu a nemzetközi igazgatás kísérletének tartják.<sup>272</sup> A nemzetközi jogi természetének fejlődése és az eltérő gazdasági-diplomáciai érdekek okán sem esett egységes megítélés alá, azonban a bizottság tevékenysége széles körben elismerést nyert. Amellett, hogy a Bizottság a hitel- és

---

<sup>268</sup> SHERMAN, Gordon E. *The International Organization of the Danube Under Peace Treaties*. The American Journal of International Law. 17. 1923. 3. pp. 448-455.

<sup>269</sup> KREHBIEL, Edward: *The European Commission of the Danube: An Experiment in International Administration*. Political Science Quarterly. 33/1. (1918). pp. 40-41.

<sup>270</sup> PETERS, Anne – PETER, Simone: *International Organizations: Between Technocracy and Bureaucracy*. In FASSBENDER, Bardo et. al. (eds.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2012. pp. 182-183.

<sup>271</sup> ARDELEANU 2020. p. 79.

<sup>272</sup> ARDELEANU 2020. pp. 1-5.

kölcsönszerződéseket kötött, maga is jogalannyá vált, egyúttal nemzetközi szakmai kongresszusokon saját jogán is jelen volt. Az EDC rendszeresen részt vett a tengerészeti, nemzetközi jogi konferenciákon is, az 1904. évi költségvetés<sup>273</sup> a nyugdíjalap (fonds de retraite) és a kórház (l'Hôpital Elisabetha Doamna) mellett a Nemzetközi Tengerészeti Kongresszus állandó bizottsága számára fenntartott éves szubvenciót is tartalmazott.<sup>274</sup>

### 3.7.1 Az EDC tagjai

Az EDC 1856. november 4-én porosz elnöklet alatt tartotta alakuló ülését, egyúttal a közgyűlés értesítette a helyi hatóságokat és konzuli hivatalokat a bizottság felállításáról.<sup>275</sup> A hét biztost a párizsi kongresszus szerződő felei küldték ki, így a plenáris közgyűlést az angol, francia, porosz, osztrák, szárd, orosz és az oszmán kormányzat 1-1 delegáltja alkotta. A Szárd Királyság helyét 1861-ben Olaszország vette át, míg az Osztrák Császárság az 1867. évi közjogi átalakulás után 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,<sup>276</sup> míg Ausztria-Magyarország és Bulgária közötti kereskedelempolitikai tárgyalásokon a bolgár kormány részéről merült fel a csatlakozás szándéka 1909-ben.<sup>277</sup> A két parti állam mellett Görögország is jelezte az EDC-tagság iránti igényét, azonban a világháborút követő Párizs környéki békeszerződésekig már újabb bővítés nem történt, a berlini kongresszus rendelkezése szerinti nyolc hatalom rendezte a bizottság mindennapi ügyeit az európai közjog oltalma és az európai hatalmak garanciája alatt.<sup>278</sup>

### 3.7.2 Az EDC illetékességi területe

Az 1856. párizsi szerződés a bizottságot az Iszakcsától a Fekete-tengerig tartó szakasz szabályozására jogosította fel, így az EDC döntően technikai tevékenységet végzett. Végrehajtó funkciói csupán a kalauzszolgálatra és a díjszedésre terjedtek ki. Az ideiglenes szabályok alapján a bizottság 1860. szeptember 1-én kezdte meg a hajózási illetékek behajtását. Míg a Parti Államok Bizottsága (*Commission Riveraine*) továbbra sem léphetett életbe, az európai

---

<sup>273</sup> PCED 672. Annexe No.I.

<sup>274</sup> HHStA AR F66 16-II.

<sup>275</sup> PCED No. 1.

<sup>276</sup> CHAMBERLAIN, Joseph: *The Danube in five parts*. Washington, Government Printing Office, 1918. p. 63.

<sup>277</sup> HHStA AR F37 K.70. 1.

<sup>278</sup> ARDELEANU 2020. pp. 265–266.

bizottság illetékességi területét a berlini kongresszus terjesztette ki a torkolattól felfelé Galacig, egyúttal kivonta az Oszmán Birodalom, mind az új román állam szuverenitása alól. Végül az 1883. évi londoni konferencián született döntés az EDC illetékességének újabb kiterjesztéséről a torkolattól Brailáig,<sup>279</sup> ami Romániának a londoni konferenciától való távolmaradása okán hosszas nemzetközi pereskedést vont maga után.<sup>280</sup>

### 3.7.3 Az EDC hatáskörei

A nemzetközi szerződések a bizottságnak szerteágazó hatásköröket juttattak. Az 1856. évi párizsi szerződés hatalmazta fel a bizottságot a Duna-delta szabályozására, ezt követően 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 legjelentősebb mérföldkő, amely az 1861-ben a közgyűlés által kiadott közokmányt (Acte public) emelte nemzetközi jogi erőre. Ezutóbbi dokumentum az EDC elsőfokú szerveit – a tulcsai 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 vontatószolgálat biztosítására, illetve ennek fejében illetékek szedésére, így ezen orgánumok már hatóságként működtek. A hajózási intézmények a dunai vilajet közegei voltak jogilag, a hajózás adminisztrációja az oszmán tengerészeti minisztérium felügyelete alá tartozott,<sup>281</sup> hivatalnokai a szultánra tettek esküt, határozataikat és ítéleteiket is a szultán nevében hozták.<sup>282</sup> A galaci szerződéssel nemzetközi jogi erőre emelt Acte Public értelmében azonban az oszmán kormánynak az EDC-ügyekben a bizottság hozzájárulását ki kellett eszközölnie.

A berlini kongresszust követően a korábbi oszmán hivatalok hajózási teendői (hajók mérése, ellenőrzése, a tarifa szerinti díjak felszámolása és behajtása elsőfokú közegei révén) a

---

<sup>279</sup> LERS 1891. pp. 181–182.

<sup>280</sup> CHAZOURNES, Laurence Boisson de: *The Permanent Court of International Justice, The International Court of Justice and international water law: versatility in consistency*. In: MCCAFFREY, Stephen C. – LEB, Christina – DENOON, Riley T.: *Research Handbook of International Water Law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019. pp. 288–289.

<sup>281</sup> KEMAL, Ismail: *The memoirs of Ismail Kemal Bey*. Constable and Company Ltd, London, 1920. p. 76.

<sup>282</sup> PALOTÁS 1984.; VAS Leó: *Az Európai Dunabizottság 75 éves működése*. Vízügyi Közlemények, 1933 (15. évf.). p. 208.

bizottságra szálltak. A berlini szerződés a bizottság hatáskörébe utalta a Konstantinápolyi Karanténtanács által hozott rendelkezések végrehajtását,<sup>283</sup> az Orsova-Galac szakaszra vonatkozó szabályzatok és nemzetközi felügyeleti rendszer (vegyes bizottság) koncepciójának kidolgozását, továbbá a vízjogi és halászati ügyeket (47. cikkely). Majd az 1881. évi Londoni szerződéssel az egészségügyi szolgálat biztosítása is az EDC hatáskörébe került (6. 7. cikkely), egyúttal a szerződés rögzítette, hogy a bizottság előjogainak érvényesítésére a tisztviselők az EDC zászlaját, jelzéseit jogosultak használni.

Az európai bizottság működésére vonatkozóan ki kell emelni annak közszolgálati jellegét, ami 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 fent magát, és ezen illetékekkel a hajóforgalmat csak annyiban terhelhette, amennyiben az a szabad hajózás biztosításához feltétlenül szükséges volt. A bécsi és párizsi elvek kivételének 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 leiben szedték és kezelték. A bizottság a hitelintézetektől és az oszmán kormánytól felvett hiteleit, illetve pénzügyi alapjait (tartalékalap, nyugdíjalap) és költségvetését frankban számította.

### **3.7.4 Az EDC szervezete**

#### **3.7.4.1 A delegáltak szférája**

Az EDC működése 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.<sup>284</sup> A bizottság első két évében a delegáltak három albizottságot alakítottak: egy technikai albizottságot (a brit, a szárd és az orosz delegáltakból), egy adminisztratív albizottságot (az osztrák, a porosz és a francia delegáltakból), végül egy tarifa-albizottságot a díjszabályzat kidolgozására (az osztrák, a szárd és a brit delegáltakból).<sup>285</sup> A majdani osztrák–magyar közös pénzügyminiszter Franz Becke cs.k. galaci konzul két albizottság munkálatainak is tevékeny részese volt.

---

<sup>283</sup> AP Art. 18-20.

<sup>284</sup> VAS 1933. p. 190.

<sup>285</sup> ARDELEANU 2020. p. 88.

Az 1858. évi párizsi nagykövetségi konferenciát követően az EDC napi ügyvitelének folytatására a delegáltak egy végrehajtó bizottságot alakítottak (*Comité Exécutif*), amely az állandó elnök mellett állt a Vezértitkárságot (*Secrétariat Général*) vezető adminisztratív delegáltból (*délégué à l'administration*) és a szulinai 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.<sup>286</sup>

A delegáltak közgyűlése (*Session Plénière*) a bizottság legfontosabb döntéshozó fórumaként funkcionált. Működési keretei 1864-től szilárdultak meg, amikor is a hét delegált döntött az évenkénti két rendes közgyűlés gyakorlatának bevezetéséről.<sup>287</sup> Míg az őszi plenáris közgyűléseken általában a költségvetés, a hiteltörlesztés és a pénzügyi alapok ügyei kerültek tárgyalásra, addig a tavaszi ülések jegyzőkönyveiben gyakrabban találkozunk a szervezeti, rendészeti és technikai reformok kérdéseivel. A közgyűlések hozták meg a döntéseket minden fontosabb ügyben, az ülészek között pedig a Végrehajtó bizottság, a Vezértitkárság és a szolgálati ágak vezetői (ezek felállása és viszonya több változáson átesett) felelt a napi szintű ügyvitel és a hivatali érintkezések végrehajtásáért.<sup>288</sup>

A közgyűlés az 1879. évi belső szabályzat szerint a jelenlévő képviselők többségének szavazatával döntött a hatóságok és hivatalok alakításáról, kinevezésekről, a hivatali főnökök jelentéseinek elfogadásáról és a végrehajtás kérdéseiről; illetve az 1856. évi párizsi szerződéssel összhangban a díjszabályzat – ötévenként előírt – módosításairól.

#### 3.7.4.2 A hivatalok

A delegáltak irányítása alatt a szakirodalom összesen hét hivatalt, vagy szolgálatot különböztetnek meg: 1. Vezértitkárság, 2. Számvevőség és Központi Pénztár, 3. Technikai szolgálat, 4. Szulinai Révkapitányság, 5. Egészségügyi szolgálat, 6. Hajózási Főfelügyelőség és Hajózási Kincstár.<sup>289</sup>

A hivatalok és szolgálati ágak közül a legjelentősebb az 1857 óta Galacban székelő Vezértitkárság volt (*Secrétariat générale*), amelynek feladata az ülészek jegyzőkönyveinek és a bizottság kéthavi jelentéseinek szerkesztése, továbbá a levelezés, iratkezelés intézése, a

---

<sup>286</sup> ARDELEANU 2020. p. 89.

<sup>287</sup> Sz.N.: *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre, de 1856 à 1931*. Paris, Imprimerie Nationale, 1931. pp. 66-67.

<sup>288</sup> ARDELEANU 2020. p. 90.

<sup>289</sup> *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre, de 1856 à 1931*. (1930). p. 82.



rendészeti ítéletek és a könyvtár nyilvántartása voltak.<sup>290</sup> A Számvevőség és Központi pénztár (*Comptabilité générale et Caisse Centrale*) intézményes előzményei szintén 1856-1857-ben kerültek felállításra. Ezek számos változáson átesetek, az 1873 előtti szövevényes szervezettörténetük részletezésére e tanulmányban nincs lehetőség. A korai szulainai és tulcsai számviteli alegységek közül az előbbit 1873-ban külön hivatallá szervezték (*Caisse de Navigation*),<sup>291</sup> míg az 1879-ben átszervezett és központosított Számvevőség már a bizottság teljes illetékességi területének számviteli ügyeit intézte.<sup>292</sup> Hatáskörébe tartozott a pénz-, érték-, ingatlan- és leltárkezelés, a költségvetés kidolgozása, a hitelműveletekkel és a pénzügyekkel kapcsolatos levelezés.<sup>293</sup>

Szintén az elsők alegységek közé tartozott az 1856-ban szulainai székhellyel<sup>294</sup> létrehozott Technikai szolgálat (*Service technique*), amely az akkori galaci Központi Hivatallal a bizottság két korai hivatalának egyikeként működött. A Technikai szolgálat tevékenysége állt a legszorosabb kapcsolatban a párizsi célokkal, amely a különböző hidrológiai mérések, mérnöki és műszaki tevékenységek, valamint jelentések mellett a szulainai és tulcsai műhelyek felügyeletét is végezték.<sup>295</sup>

A szulainai tengeri kikötő felügyeletét ellátó hatóság a Szulainai Révkapitányság volt (*Capitainerie de port*), amelynek vezetését 1857-től látták el az EDC által jelölt tisztviselők. A révkapitányság a szulainai kikötő 5 különböző tengerészeti operációra szakosodott részlegében<sup>296</sup> látta el az elsőfokú hatósági végrehajtó szerepet (mérések és illetékek behajtása), egyúttal a kihágási bíráskodást. Emellett a Kapitányság működtette a révkalauzi és pilótaszolgálatot, a világítornyokat, a ködjelzést és a mentőszolgálatot.<sup>297</sup> A szintén 1857-ben létrehozott Egészségügyi szolgálat (*Le Service des Hôpitaux*) a tulcsai (1865-ig működött) és szulainai kórházakat igazgatta, és ellátta a hadi- vagy kereskedelmi hajók, az EDC és a helyi polgári lakosság körében a betegeket.<sup>298</sup>

---

<sup>290</sup> VAS 1933. p. 191.

<sup>291</sup> *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre, de 1856 à 1931.* (1930). p. 86.

<sup>292</sup> ARDELEANU 2020. p. 201.

<sup>293</sup> VAS 1933. p. 191.

<sup>294</sup> ARDELEANU 2020. p. 81.

<sup>295</sup> ARDELEANU 2020. p. 204.

<sup>296</sup> ARDELEANU 2020. p. 205.

<sup>297</sup> VAS 1933. pp.191-192.

<sup>298</sup> ARDELEANU 2020. p. 205.

Az EDC költségeit 1856 és 1860 között az oszmán kormány fedezte, majd az EDC 1860-ban kezdte meg az ideiglenes illetékszedést.<sup>299</sup> Ezt követően két újabb hivatal került felállításra, elsőként még 1860-ban a szulinaí Hajózási Kincstár (*Caisse de Navigation*) a révkalauzdíjakat hajtotta be, egyúttal fenntartotta és fizette a szolgálatot.<sup>300</sup> Egy évvel később Tulcsa székhellyel is felállításra került egy hivatal, a Hajózási főfelügyelőség (*l'Inspection de la Navigation*), amely Szulina kivételével a bizottság teljes illetékességi területén gyakorolta az elsőfokú hatóságot és kihágási bírósági jogkört.

### 3.7.5 Tisztviselők és alkalmazottak

A bizottság az alkalmazottait kezdetben rövidtávú, időről-időre megújított munkaszerződésekkel foglalkoztatta, majd 1880-ban történt belső szervezeti szabályozás következtében kiszámíthatóbb státuszt nyertek. Végül 1884-ben történt meg az alkalmazottak besorolása három fizetési osztályba,<sup>301</sup> majd 1886-tól a tisztviselő jogállású személyzetet egy úgynevezett rendes díjtáblázatban (*Tableau normal des traitements*), míg a többi alkalmazottat külön regisztrálták.

Míg az EDC tisztviselőinek száma 1857 júliusában az akkori két szervezeti egységben – Központi Iroda (*Bureau Centrale*) és Technikai Szolgálat (*Le Service Technique*) – csupán 32 főt tett ki,<sup>302</sup> addig az 1890-es évekre a tisztviselő- és személyállomány létszáma már 255 volt. A két világháború között tovább nőtt az EDC-alkalmazottak száma és már 359-re nőtt.<sup>303</sup> Visszatérve az 1890-es állapotra a bizottság ekkor már nemcsak 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 EDC ügyviteli irataiban dán és svájci alkalmazottakra is bukkanhatunk.

Illetőség	Létszám	Fizetés (frank)
Görögország	63	176150
Oszmán Birodalom	60	150468
Ausztria-Magyarország	58	182780
Románia	31	80296
Olasz Királyság	13	48600
Anglia	9	53500
Oroszország	7	16100
Franciaország	6	40000
Németország	4	29820

<sup>299</sup> VAS 1933. p. 192.

<sup>300</sup> *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre, de 1856 à 1931.* (1930). pp. 88–89.

<sup>301</sup> ARDELEANU 2020. p. 216.

<sup>302</sup> ARDELEANU 2020. p. 198.

<sup>303</sup> VAS 1933. p. 192.

Dánia	3	44000
Svájc	1	3600
<b>Összesen:</b>	<b>255</b>	<b>825314</b>

Az EDC személyi állománya és illetményei 1896-ban.<sup>304</sup>

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.<sup>305</sup>

### 3.7.6 Az EDC tevékenysége

Az Európai Dunabizottság állandó intézménnyé fejlődését és nemzetközi karakterét nagyban köszönhetette 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 semlegesítést. Ugyanakkor a birodalmak peremterületén a hatósági jelenlét hiánya és gyengesége szintén okot szolgáltatott az európai felügyelet kiépítésére.

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

Szintén a bizottság tevékenységi körébe tartozott a nemzetközi jogba is beültetett szabályzatok kidolgozása, úgy mint a Közép-Dunára vonatkozó előterv (*Avant-Projet*) és a Vegyes Bizottság (*Commission Mixte*) koncepciója, a berlini szerződés nyomán az 1865. évi Acte Publichez 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 illetérendszer terén is hatást gyakorolt más tengerészeti hatóságokra és bizottságokra.

<sup>304</sup> HHStA MdÄ AR F34. 877. *Etat du personel de la CED. Avril 1896.*

<sup>305</sup> ARDELEANU 2020. p. 125.

A hajózás érdekében tett intézkedések mellett a bizottság szociális tevékenységet is ellátott. Az EDC kórházai kereskedelmi és haditengerészek mellett a polgári lakosságot is ellátta. Az egészségügyi szolgálat igazgatásán felül a bizottság különböző pénzügyi alapokat működtetett, amelyekből főként a saját tisztviselőinek nyújtott szociális támogatást (nyugdíj, lakbér, átalányok, kiszállási költségek, hazautazás, szabadságolás, vagy gyógykezelés). A bizottság szabályozási tevékenysége révén lecsapolásokkal is hozzájárult a malária visszaszorításához, templomokat, temetőket, iskolákat létesített, emellett különböző szubvenciókat hajtott végre.<sup>306</sup>

Az EDC működésének és közvetlen hatásának színhelye egyértelműen a Balkán északi határa, az al-dunai térség és Szulina városa voltak. Az EDC székhelyéül szolgáló Galac városát John Ramsey McCulloch a „scytha Nílus Alexandriájaként” aposztrofálja,<sup>307</sup> míg a tengeri kikötőváros Szulina idővel a kontinentális Európa kapujává fejlődött. A várost a krími háborút követően egy marginális anarchikus állapot jellemezte, Constantin Ardeleanu egyenesen *Piratical Republic*ként említi.<sup>308</sup> Szulina ekkor szökött matrózok, üldözött kalózok, elítélt gályarabok, gyilkosok és a törvény elől bujkálók menedékhelye, a helyzetét súlyosbították a keresztény-muzulmán vallási villongások is,<sup>309</sup> míg egy évszázaddal később már inkább kezdte felvenni egy *europolisz* képét.

A fentiekben áttekintett intézményekre a külügyi szolgálaton keresztül az osztrák és magyar országos szakminisztériumok is befolyást gyakoroltak a külügyi szolgálat által, amelyre a jogalapot a vám- és kereskedelmi szerződések már tárgyalt 7. cikkulusa adta. A következő alfejezetekben áttekintjük a kereskedelemügyi minisztériumok és a közös külügy közötti ügyvitelt, egyúttal az országos kormányzatok befolyását az al-dunai terület európai felügyeletére 1867 és 1883 között. Az vizsgált időkorre jellemző az EDC mandátumaiban nyert joghatóság, illetékesség és működési idő növekedése, egyúttal az 1883. évi londoni konferenciák lezárul az EDC intézményesülése, amely vizsgált időszakunkban számos szervezeti változást, illetve különböző jogi intézmények kialakulását eredményezi. Ezen folyamatokban képviselője által a Monarchia és szakminisztériumai, illetve területi hatóságai révén a két birodalomfél is részt vesz. Kifejezetten érdekes megfigyelni, hogy a magyar miniszterelnökség és a kereskedelemügyi minisztérium miként pozicionálja magát egy-egy

---

<sup>306</sup> VAS 1933. p. 210.

<sup>307</sup> MC'CULLOCH, John Ramsey: *A Dictionary Practical, Theoretical, and Historical of Commerce and Commercial Navigation*. L&G, London, 1880. p. 631.

<sup>308</sup> ARDELEANU 2020. p. 267.

<sup>309</sup> ARDELEANU 2020. p. 276.

ügydarab megoldása során, ezáltal milyen értelmezést nyernek a nemzetközi szerződések, az osztrák és magyar kiegyezési törvények, valamint a vám- és kereskedelmi szövetség passzusai.

## 4. A HAJÓZÁS ÉS A KERESKEDELMI ÜGYEK A DUALIZMUS RENDSZERÉBEN

### 4.1 A DUNA-ÜGYEK ÉS A HAJÓZÁS FOGALMA

#### 4.1.1 A Duna-ágens

A bécsi kongresszusból folyó elvek kivitele az Osztrák Császárság, majd az Osztrák–Magyar Monarchia államszervezetét az egyes szakigazgatási ágazatokon átnyúlóan, több közigazgatási orgánus hatáskörét érintve jelentkezett. Ezen elvek és teendők három dokumentumból, illetve az azokat követően európai kongresszusok aktáiból ismerhetők meg: 1. Bécsi Kongresszus Záróokmánya, 2. Az 1856. évi párizsi szerződés, illetve 3. az 1857-ben kidolgozott Dunahajózási Akta. A Monarchia jogalkotó és végrehajtó orgánusai ezen szerződéseket ültették be 1856-1858-ban (a Magyar Koronaterományt is magába foglaló) osztrák<sup>310</sup> (majd 1867 után) magyar jogrendszerbe.<sup>311</sup>

Ezt követően a két birodalomfél törvényhozása a későbbi európai konferenciák (1865. Galac, 1871. London, 1878 Berlin, 1881 London, 1883 London), a nemzetközi hajózási kongresszusok nyomán elfogadott nemzetközi szerződések, a kétoldalú kereskedelmi szerződések alapján hozott törvényeket, illetve az illetékes kormányhatóságok is a fent ismertett joganyaggal többé-kevésbé összhangban bocsátotta ki a rendeleteit. A hajózáshoz kapcsolódhattak a tengerészeti törvények, a vízjogi törvény, közlekedésrendészeti hajózási rendeletek, a kihágási törvények (illetve Magyarországon az 1879:XL tc.), illetve egészségügyi rendészeti szabályok is.

A fent említett három nemzetközi jogi dokumentum legfontosabb elveinek végrehajtása egyaránt érintette a külügyi igazgatást, az általános közigazgatási hatóságokat, a belügyi igazgatás szerveit is. Ezen elvek és a szerződésekben folyó kötelezettségek a következők:

---

<sup>310</sup> A Bécsi Kongresszus Záróokmánya felvételét a Corpus Juris Confoederationis törvénytarba. GUIDO VON MEYER, Philipp Anton: *Corpus Juris Confoederationis Germanicae. Erster Theil Staatsverträge*. Frankfurt am Main, Druck und Verlag von H.C. Brönnner, 1858. (A továbbiakban CJCG) pp. 240-246.; A párizsi szerződést 1856-ban a birodalmi törvénylapban (RGBl), míg az 1857. évi dunahajózási aktát szintén a birodalmi törvénylapban hirdette. RGBl 62/1856.; RGBl 21/1858. és RGBl 22/1858. A kiegyezést követően a magyar törvényhozás az első vám- és kereskedelmi unió megkötésével, egy Ausztria és Magyarország között megkötött szerződésben ismeri el az 1867 előtt megkötött nemzetközi kereskedelmi szerződések hatályát Magyarországon. 1867:XVI. tc. 3.§.

<sup>311</sup> A párizsi szerződés és a dunahajózási akta már a neoabszolutizmus kormányzata alatt a Magyarországot Illető Országos Kormánylapban kihirdetésre kerültek. MOKI 1856/62.; MOKI 1858/13. Azonban törvényes rendezést csak a kiegyezést és országgyűlési tárgyalatást követően a fent említett vám- és kereskedelmi unió révén nyertek.

A nemzetközi folyók hajózására vonatkozó szabadságra és annak kivételére vonatkozó elsődleges elveket és módozatokat a Bécsi Kongresszus Záróokmányának VII. fejezete mondta ki, míg annak végrehajtását szolgáló bizottságokat az 1856. évi Párizsi szerződés állította fel, amely egyúttal határozott a nemzetközi rendszabályokat tartalmazó rendszabályok (Reglements) megalkotásáról is. Ezt a parti államok 1857-re dolgozták ki, azonban az Al-dunai fejedelemségek területén nem sikerült neki érvényt szerezni.

Az akta meghatározta a nemzetközi folyó ismérveit,<sup>312</sup> kimondta a parti államok közös szabályozás iránti kölcsönös köteletségét,<sup>313</sup> valamint az érintett folyami hajózásra vonatkozóan a jogosultságok keletkeztetésének és a rendőrség fenntartásának egységes rendszerét.<sup>314</sup> Az akta a díjszabályzat kapcsán rögzítette azt a közszolgálati jellegű alapelvet, miszerint a díjszabályzat megállapítása során törekedni kell a kereskedelem elősegítésére a hajózás könnyítése által, illetve hozzávetőleges mintaként a Rajnán bevezetett oktroj<sup>315</sup> rendszerét mondta ki.<sup>316</sup> Az akta szintén kimondta a jövőre nézve mindenféle árumegállító, ki- és átrakodási és egyéb díjszedési jogok adományozását, egyúttal azt is, hogy ilyen jogok csak a hajózás elősegítése érdekében tarthatók fenn, egyúttal a parti államok vámrendszeréből kivonta a hajózási jogot, de fenntartotta a csalások és csempészet felderítésére irányuló rendészetet.<sup>317</sup> Az akta előírta, hogy a folyami hajózásra kimondott elveket a parti államoknak egy közös szabályzatban (Reglement) kell rendezniük, amely csak közös döntéssel módosítható.

A Párizsi Szerződés kimondta, hogy a bécsi elveket ezentúl a Dunára is alkalmazni kell, semmilyen pusztán a hajózás tényére alapított vámot, sem a rakományra adót kivetni nem szabad, ezen tilalom alóli kivételek, csak a szerződés alapján fogantatosítható. Egyúttal a szerződés meghatározta, az elvet miszerint a parti államok a rendőrségi és egészségügyi karantén szabályokat olyan módon kell hozni, hogy azok a hajózást a lehető legkevésbé akadályozzák. A felsorolt szabályokon kívül más korlátozás kiszabását megtiltotta.<sup>318</sup> Egyúttal

---

<sup>312</sup> A vesztfáliai békeszerződés még csak a német folyókra határozta meg az elvet, az európai folyókra a bécsi kongresszus határozmányai terjesztették ki azt. VON LISZT 1906. p. 220.

<sup>313</sup> Wiener Kongressakte. VII. Art. 108.

<sup>314</sup> Wiener Kongressakte. VII. Art. 109.

<sup>315</sup> A Franciaország és a Német-Római Birodalom által 1804. augusztus 15-én megkötött oktrojszerződés és az 1804. október 1-i kiegészítő cikkelyek szövegét ld. NN: *Rheinurkunden. Erster Theil (1803-1860)*. Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1918. pp. 6–26.

<sup>316</sup> Wiener Kongressakte. VII. Art. 111.

<sup>317</sup> Wiener Kongressakte. VII. Art. 114., Art 115.

<sup>318</sup>

a Dunahajózási Okmány kidolgozását előírta a Parti Államok Bizottságának, amely osztrák elnöklet alatt el is készítette a szabályzatot.

A Dunahajózási Okmány (Acta) a bécsi elveknek többnyire megfelelően határozta meg a parti államok hatóságainak működését illető elveket, kötelezettségeket és tilalmakat. Megerősítette a hajózás korlátozásának, illetve a hajózásra alapított adók és illetékek kivetésének tilalmát, emellett pontosan meghatározta a kivételeket is. Az egyenlőség elve értelmében felszámolta a hajózási üzletre vonatkozó kedvezményeket, kiváltságokat, monopóliumokat és ezek kiadását is megtiltotta. Előírta a hatóságoknak az igazolványok, hajóslevelek, árulevelek, hajóokmányok, „hajószabadék”, hajószabadalom kölcsönös és egyenlő elismerését. Ami a hatóságok működésére vonatkozó kötelezéseket illeti, ezek között említhetjük a közbátorság fenntartását, a karantén- és egészségügyi rendszeti célok elérését. A bécsi elvek kivételében tehát mind a külügyek, mind a kereskedelmi ügyek, mind tisztán belügyi közigazgatási, szakigazgatási ügykörökben nyilvánultak meg.

#### **4.1.2 A hajózás fogalmának jogi természete**

Mielőtt az előző fejezetben ismertetett elvek kezelését és kivételének módjait az Osztrák–Magyar Monarchia területén fennálló államrendszerben részletesebben megvizsgálánk, érdemes a hajózás jogi természetének rövid áttekintése is, amelyet a fenti három szerződés nem foglalt magában részletesebben. A hajózás jogi értelemben elsősorban a (nemzetközi) tengeri jog – annak is magánjogi – tárgyát képezi, emellett a bécsi kongresszussal fokozatosan emeltettek a nemzetközi jog oltalma alá a folyami és egyéb kontinentális víziutakra vonatkozó szabályok. A hajózás emellett az egyes államok jogrendszerében főképp a kereskedelmi jog és a vízjog tárgyát képezi.

Tengeri hajózásnak számít minden vízi járművel történő fuvarozás a tengeren, illetőleg a tengerrel jogi értelemben egyenlőnek tekintett víziutakon. A hadi hajók a tengeri magánjogon kívül, míg a tengeri magánjog körébe a tengeri kereskedelmi hajók tartoznak. A tengeri hajózást főként a nemzetközi szokásjog, a Mária Terézia idején bevezetett *Editto politico di navigazione*<sup>319</sup>, illetve a brit *Merchant Shipping Act*<sup>320</sup> szabályozta.

A tengeri kereskedelmi hajózás fogalmi megkülönböztető jegyét a hajó jogállapotában kell keresnünk, mégpedig tengeri hajónak számít az a hajó, amely tengerészeti hajólajstromba be

---

<sup>319</sup> NEUMANN, Leopold: *Handbuch des Consulatwesens*. Verlag von Tendler & Comp, Wien, 1854. pp. 436–476.

<sup>320</sup> SEYMOUR, William Digby (szerk.): *The Merchant Shipping Act with an Introductory Summary*. W.G. Benning & Co., London, 1855.



van vezetve, az azzal történő üzletszerű fuvarozás pedig tengeri hajózásnak tekintendő. A hajó minőségét a térfogata és nemzetisége állapítja meg, ez utóbbi a hajótulajdonos nemzetiségéből következik. A hajók bár ingó dolgok, mégis bizonyos tekintetben ingatlanokhoz hasonlítanak. Minden hajót be kell iktatni egy anyakikötőbe (hasonlóan a telekkönyvezéshez), egyúttal a hajó a tengeren és idegen vizeken az anyakikötő földterületének mozgó részeként tekintendő.

A belvízi hajózás a közlekedésügyi (belügyi) igazgatás, a kereskedelmi jog és a vízjog tárgyát képezi. A magyar jogalkotó 1875-ben a hajósokat a kereskedelmi törvény hatálya alá vette és a hajózást kereskedelmi tevékenységnek minősítette, amennyiben e tevékenység a kisipar<sup>321</sup> körét meghaladta.<sup>322</sup> A kódex kereskedelmi ügyletek körébe sorolta az utasszállító és a kereskedelmi (áruszállító) hajózást is, illetve a hajókölcsönök kötését.<sup>323</sup> A hajózásra, mint vízhasználatra a vízjogi törvény rendelkezései voltak irányadók,<sup>324</sup> emellett a folyamrendőrségi szabályok a Duna vonatkozásában az 1857. évi Dunahajózási Akta értelmében rendeleti úton kerültek kihirdetésre.<sup>325</sup>

Magának az 1857. évi Duna Okmányok érvényességét Magyarországon közvetetten elismerte az 1867. évi XVI. törvénycikkbe iktatott vám- és kereskedelmi szövetség III. és VII. cikkelye. Bár az Európai Dunabizottság fennállásának jogalapját képező nemzetközi szerződések aktiválása körüli jogi teendőket a Szlávy-kormány megbízásából vizsgáló Csemegi Károly, jogi szakvéleményében arra a következtetésre jutott, hogy az 1856. évi párizsi és az 1871. évi londoni szerződéseket az országgyűlésnek törvénybe kellett volna iktatnia.<sup>326</sup>

#### **4.1.3 A nemzetközi Duna-hajózás kérdése a kiegyezés előtt**

A nemzetközi Duna-hajózás alapvetően a külügyi igazgatás, a kereskedelmi hatóságok, illetve belügyi viszonylatban a helytartótanácsok és törvényhatóságok ügykörét érintette. A Monarchia területén a hajózással kapcsolatos engedélyezési eljárások a M.Kir. Helytartótanács, illetve az örökös tartományokban a helytartóságok hatáskörébe tartoztak. A kiegyezés előtt a tengeri hajózás felügyelete alapvetően a konzulátusok, felsőbb vonalon a tengerészeti

---

<sup>321</sup> A kisipar jogi fogalmára elméleti elhatárolás nem létezett. „A kisipar köre csak a körülmények szerint esetről esetre megbirálandó.” SCHNIERER Gyula: *A magyar kereskedelmi jog kérdésekben és feleletekben*. Eggenberger, Budapest, 1895. p. 386.. Természetesen a kisiparosok köre is magába foglalt fuvarosokat hajósokat.

<sup>322</sup> 1875:XXXVII. 5.§.

<sup>323</sup> 1875:XXXVII. 258.§.

<sup>324</sup> VÉCSEY Tamás: *A vízjogi törvény és a vonatkozó jogszabályok*. Franklin Társulat, Budapest, 1902. p. 27.

<sup>325</sup> A közlekedésügyi miniszter 1869. április 21-én kelt rendeletében került kihirdetésre a hajózás gyakorlásáról szóló ideiglenes utasítás és az ideiglenes hajózási rendszabályok. RT. 1869/65.

<sup>326</sup> CSEMEGI Károly: *Az államszerződések aktiválása, különös tekintettel az 1856. évi párizsi és az 1871. évi londoni szerződésekre*. In: EDVI Illés Károly – GYOMAI Zsigmond (szerk.): *Csemegi Károly művei. Első kötet*. Franklin Társulat, Budapest, 1904. p. 243.

hatóságok és a kereskedelemért felelős dikasztériumok, illetve az Udvari- Házi- és Állami Kancellária hatáskörét képezték. A keleti (Orient) és nyugati (Occident) külügyi képviseltek felügyelete tagolt és szövevényes módon oszlott meg a kancellária és a kereskedelmi hatóságok között, azonban a külügyi hatóságok egységesítése felé tett jelentős lépcsőfoknak bizonyult a keresztény konzulátusok a cs.kir. Kereskedelemügyi Minisztérium (k.k. Ministerium für Handel, Gewerbe und Öffentliche Bauten) alá rendelése 1849-ben.<sup>327</sup> Az egységes irányítású külügyi rendszer viszont a Keres

A Habsburg Monarchia a Pillersdorfi Alkotmány, majd az Olmützi Alkotmány elfogadásával a koraalkotmányosság (Frühkonstitutionalismus) korszakába lépett. Az Osztrák Császárság az alkotmányos átalakulásokkal a kiegyezésig egy egységállamból (1851) a differenciált föderalizmuson át (1860) alkotmányos duális monarchiává alakul.<sup>328</sup> A kiegyezés nagy dilemmája a független államként elismert Magyarország (Transleithanien) közjogi viszonyának meghatározása Ausztriához (Im Reichsrat vertretene Königreiche und Länder, Cisleithanien), illetve a közös szervekhez.

#### **4.1.4 A nemzetközi Duna-hajózás a dualizmus rendszerében**

A folyami hajózás – ahogy azt a bécsi kongresszus tárgyalásainál is láthattuk - természeténél fogva olyan ügy, amely a nagyobb folyók esetében több államot érint, a szakszerű szabályozása a érintett államok kormányait érintkezésre, együttműködésre kényszeríti. A kiegyezési törvényekben Ausztria és Magyarország között közösnek kimondott külügyek, hadügyek és pénzügyek mellett is maradt az állami ügyköröknek egy olyan csoportja, amelyek tekintetében a két birodalomfél praktikus okokból a közös elvek szerinti együttműködést nem nélkülözhetette. A közös ügyek körét az 1867:XII tc, illetve az ún. Dezemberverfassung lényegében megegyezően rendezte. Az ún. közös érdekű ügyeket pedig a két birodalomfél törvényhozása a 10 évre megkötött vám- és kereskedelmi unióba foglalta, amelyet államközi szerződés formájában kötött meg, egyúttal mind az országgyűlés, mind a Birodalmi Tanács törvénybe is iktatta.<sup>329</sup>

Viszont a Duna-hajózás szabályozása nemcsak a két birodalomfél közötti jogharmonizációt, illetve egyenrangú hajózási szabályok bevezetését tette szükségessé. A Duna középső és alsó

---

<sup>327</sup> PISKUR, Joseph. *Oesterreichs Consularwesen*. Druck und Verlag von Carl Gerold's Sohn, Wien, 1862. pp. 17–18.

<sup>328</sup> BRAUNEDER, Wilhelm. *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1994. pp. 230–234.

<sup>329</sup> 1867:XVI. tc.; RGBI 4/1868.

szakaszának szabályozási tervei, illetve a nemzetközi jogállapotban beállt változások a Monarchia államhatárán kívül fekvő Duna-szakaszokra vonatkozó külügyi eljárások kialakítását is szükségessé tették. Amíg III. Károly és Mária Terézia idejében a Duna a Fekete-tenger irányába csak Viddin és Ruszcsuk kikötőig volt hajózható,<sup>330</sup> addig az 1856. évi párizsi konferencián az európai hatalmak tervbe vették a Duna hajózhatóvá tételét a teljes folyamszakaszra vonatkozólag. Leginkább akadályozott szakasz az Orsovától Turn-Szeverinig terjedő 125 km hosszúságú szirtes zuhatagos rész, amely alacsonyabb vízállásnál, illetve a nagyobb merülésű hajók számára közlekedésre alkalmatlan volt. Ezen az úgynevezett Vaskapu szakaszon a munkálatokat a berlini kongresszuson megállapított mandátum alapján a magyar kormány vállalta magára és végezte el 1896-ban. Előtte az év jelentős részében a forgalom Orsova és Turn-Szeverin között átrakodással és lovaskocsikkal volt biztosított.<sup>331</sup> Mindemellet a Lloyd tengeri hajói rendszeresen bonyolítottak utas- és kereskedelmi forgalmat az Al-Dunai kikötőkben (úgy mint Szulina, Tulcsa, Galac és Braila).

Midőn a Duna-ágens mindkét birodalomfelet, azoknak is több szakigazgatási hatáskörét érintette, nem utolsó sorban az intézése a közös külügyi szervek közreműködését sem nélkülözhetette, ezen ügyek vitelére egy külön eljárásrendet írt elő és fogadott el a mindkét állam törvényhozó testülete. A formula a kiegyezési törvényből nyert felhatalmazás alapján<sup>332</sup> a Dunára hajózására vonatkozó külügyi érintettséggel bíró ügyek intézését a vám- és kereskedelmi szövetségbe foglalva a közös külügyminiszterre bízta.

*„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.”* (1867:XVI. VII. cikk). A  
következő fejezetben ezen eljárásrend kialakulását, illetve az elfogadásakor felmerült  
jogalkotási koncepciókat, tárgyalásokat tekintjük át.

---

<sup>330</sup> PISKUR 1862. p. 10.

<sup>331</sup> GONDA Béla: *A magyar hajózás*. Műszaki Irodalmi és Nyomdai Vállalat, Budapest, 1899. pp. 61–63.

<sup>332</sup> 1867:XII. 62.§.; Az osztrák alaptörvény a vám- és kereskedelmi szövetség megkötését konkrétan nem írja elő, azonban a taxatívén felsorolt (kereskedelmi ügyek, iparügyek, érmeügy és kamatláb, vasúti ügyek, a hadügyi rendszer meghatározása) ügyekben időről időre eszközölendő megállapodásokat írt elő. RGBl 146/1867. 2.§.

## 4.2 A VÁM- ÉS KERESKEDELMI UNIÓK

### 4.2.1 A közös érdekű ügyek jogalapja

Akárcsak az 1867. évi közjogi kiegyezést, hasonlóképpen az elsőként megkötött – a dualista Monarchia két birodalomfele között létesített gazdasági közösség legjelentősebb mozzanataként<sup>333</sup> - vám- és kereskedelmi szövetséget is másképpen értelmezte az osztrák és a magyar fél. A magyar kormány a szerződésben egy szükségszerűséget látott, miszerint bizonyos ügyekben (melyek nem a Pragmatica Sanctioból folynak) az osztrák birodalomféllel együtt kell működni. Ezen szükségszerűség az 1867:XII tc. szerint valamilyen politikai természetű kérdés, vagy általában Ausztria és Magyarország érdekeinek találkozása.

*„52. § Azon fenebb körülirt közös tárgyakon kívül, melyek, a pragmatica sanctioból kiindulva, tekinthetők közösen elintézendőknek, vannak még más nagy fontosságú közügyek, melyeknek közössége nem foly ugyan a pragmatica sanctioból, de a melyek, részint a helyzetnél fogva, politikai tekintetből, részint a két fél érdekeinek találkozásánál fogva; czélszerűbben intéztethetnek el közös egyetértéssel, mint szorosán elkülönözve.” (1867:XII. 52.§.)*

Ugyan a közös érdekű ügyekben – így a vám- és kereskedelmi szövetség tekintetében is – Ausztria és Magyarország közötti közösségről szól a törvény, a magyar jogalkotó több ízben kikötötte az önálló államiságot. A kiegyezési törvény előírta a vám- és kereskedelmi szerződés megkötését az osztrák és magyar kormányok között, amikor is a kereskedelmi ügyeket a Pragmatica Sanctioból folyó ügyeken kívül állónak deklarálta (58.§.), amiből szintén következik, hogy azok tartalma az országos kormányok hatáskörébe tartozik.

*„58. § A kereskedelmi ügyek közössége sem foly a pragmatica sanctioból: mert annak értelmében a magyar korona országai, mint a fejedelem többi országaitól jogilag külön álló országok, saját felelős kormányuk és törvényhozásuk által intézkedhetnének s vámvonalaik által szabályozhatnák kereskedelmi ügyeiket.”<sup>334</sup>*

A „valósággal” közös ügyeket éppen az országos kormányok hatásköréhez képest, azon kívül állóként, se egyik, se másik birodalomfél kormányzata alá tartozónak sem tartozónak határozza meg a közös minisztérium (minisztertanács) felállításáról szóló bekezdésben.<sup>335</sup> Az osztrák kormányzat még 1867-ben is kereste a módot a kereskedelmi ügyek közösségének

---

<sup>333</sup> GALÁNTAI 1981. p. 155.

<sup>334</sup> 1867:XII. tc. 58.§.

<sup>335</sup> 1867:XII. tc. 26.§.

megtartására. A ciszlajtán minisztertanács ülésein a kereskedelmi hajózás ügyeire nézve még egy közös minisztérium felállítása is felmerült a korábban (1863-1865) működő cs.k. Tengerészeti Minisztérium (k.k. Marineministerium) mintájára, ahogy a kormányzat szorgalmazta egy olyan közös grémium felállítását is, amely a jövőben a külfölddel köttetendő kereskedelmi szerződések kidolgozását végezte volna.

Mindazonáltal – ahogyan az úgynevezett közös érdekű ügyek esetében is<sup>336</sup> – gyakorlati jelentőségénél fogva a kereskedelmi ügyek kezelésére a törvény előírta a szerződés megkötését (59.§): *„Miután azonban Magyarország és Ő Felesége többi országai között az érdekeknek kölcsönös érintkezései fontosak és számosak, kész az országgyűlés arra, hogy a kereskedelmi ügyekre nézve egyrészt a magyar korona országai, másrészt Ő Felségének többi országai között időnkint vám- és kereskedelmi szövetség köttessék”*<sup>337</sup>

A kiegyezési törvény a vám- és kereskedelmi szerződésnek tartotta fent egyrészt a kereskedelemre vonatkozó kérdések körének, másrészt a kereskedelemügy kezelési módjának meghatározását, (60.§.)<sup>338</sup> emellett meghatározta a szövetség megkötésének módját, Ausztria és Magyarország, mint két egymástól jogilag független ország előzetes egyezkedését és a szövetségi részletes javaslatok országgyűlési tárgyaltatását. (61.§.)

A közös érdekű ügyekhez sorolta a magyar törvény a régi osztrák államadósságok kezelését, a függő államadósságok ügyét, a közös bankügyet, illetve negyedikként a vám- és kereskedelmi ügyeket. Azonban ezen ügykör mellett is akadtak olyan, mindkét államot érintő ügyek, amelyek mindkét állam együttdöntését igényelték, ilyenek voltak többek között a nemzetközi szerződések megkötése, illetve a két országgyűlés által egységesen szabályozandó tárgyak, így például a konzuli bíraskodás törvényes rendezése.

A szószerint kikötött külön államiság megnyilvánult a vám- és kereskedelmi szövetség szerződésének tartalmában, amelyet időről-időre (10 évente) a két kormány egyezkedését követően kötöttek meg. A szerződésben szabályozott ügykörökben pedig az osztrák és a magyar kormányzat a maga hatáskörében egyező elvek szerint járt el. Az országgyűlési vitában a miniszter a magyar államszemélyiség megerősítését abban is látta, hogy a szerződés 3. artikulusa alapján a külügyminiszter Magyarországra nézve is nemzetközi kereskedelmi szerződéseket köt, azonban a gyakorlat egészen 1907-ig rendezetlen maradt. Az országgyűlési

---

<sup>336</sup> BALOGH 2007. pp. 2-8.

<sup>337</sup> 1867:XII. tc. 59.§.

<sup>338</sup> 1867:XII. tc. 60.§.

vitán szintén felmerült az igény, hogy a vám- és kereskedelmi szövetség mihamarabb módosítható legyen, egyúttal állandó ellenzéki követeléssé vált a belső vámhatár felállítása.

Az osztrák közjogi felfogás ellenben a közös ügyek szférájára az összmonarchia továbbéléseként tekint, a közös érdekű ügyekben pedig ha közös intézményekben nem is sikerült megőrizni a birodalmi egységet, a Belcredi-kormány igyekezett azt jobb híján eljárási módokatban fenntartani. Azonban míg a magyar közjogi felfogás szerint az 1867. évi kiegyezésre egy végleges és megváltoztathatatlan jogi tényként fogta fel, addig a vám- és kereskedelmi szövetség újratárgyalásaira az osztrák fél rendszerint a dualista rendszer egészének reformjára vonatkozó tervekkel készül, rendszeresen mélyebb, kiterjedtebb és tartósabb politikai, gazdasági és közjogi kapcsolatot keres. Egyúttal az osztrák közjogi felfogás szerint a közös érdekű ügyek, akár csak a három pragmatikus ügy közé, csak más módon történik az intézésük.<sup>339</sup> A vám- és kereskedelmi szövetség a szerződés akkor bomlik fel, ha a 10 év leteltével a két kormány megegyezése alapján a két törvényhozó testtel elfogadtatni.

A vám- és kereskedelmi szövetség szerződésének tárgyalását a magyar törvény összekapcsolta a kvóta és az államadósság kezelésének kérdésével, így ezek csak együtt voltak módosíthatók, emellett a tárgyalások sikertelensége esetére a magyar kiegyezési törvény fenntartotta a jogot az önálló vámtarifa és rendelkezések életbeléptetésére. A bonyolult jogi kikötések okozta nehézségeknek hangot is adtak a Reichsrat osztrák képviselői az 1867. évi vám- és kereskedelmi szövetség tárgyalatása során. A birodalmi tanács elismerte a nemzetközi szerződés tényét, azonban egy képviselő megjegyezte, hogy ilyen bonyolult államszerződést még soha életében nem látott. („nie gesehen”)

#### **4.2.2 A vám- és kereskedelmi szövetség**

Ezen – a valósággal közösek körén kívül eső – ügyeket a korabeli közjogi irodalom *közös egyetértéssel intézendő*, vagy *közös érdekű ügyeknek* is nevezi. Az 1867:XII. tc. Ausztria és Magyarország közjogi viszonyának rendezése során általánosságban közös érdekű fennforgó viszonyokról és ezek rendezési módjairól szól, míg az osztrák delegációs törvény „az Osztrák Monarchia minden országát érintő közös ügyekről és azok rendezéséről” (*Gesetz betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung*) szól. Ezen ügyek között a magyar törvény megkülönböztette a Pragmatica Sanctioból folyó, vagyis a kölcsönös és együttes védelmet szolgáló valósággal közös ügyeket

---

<sup>339</sup> KMETY 1911. p. 544.

(külügy, hadügy és pénzügy), illetve a szűkebb értelemben vett közös érdekű ügyeket, amelyek között összesen négyet tárgyalt:

- a) a régi osztrák államadósságok ügyét,
- b) a kereskedelmi és vámügyeket – ezeket a majdani vám- és kereskedelmi szövetség szerződése sorolja fel és szabályozza részletesebben –,
- c) a bankügyet
- d) és a függő államadósságok ügyét.

A közös ügyeket (*gemeinsame Angelegenheiten*) az osztrák közjog alkotmányosnak (*verfassungsmäßige*), vagy pragmatikusnak (*pragmatische*), míg a közös érdekű ügyeket egyeztetettnek (*paktierte*), szerződésesnek (*vertragsmäßige*), vagy dualisztikusnak (*dualistische*) nevezte.<sup>340</sup>

A második ügycsoportra vonatkozóan gyakran szinonimaként használt két megnevezés tartalmában némi különbséget mutat, hiszen a *közös egyetértéssel való intézés* önmagában egy tágabb fogalom, az osztrák és a magyar birodalomfél közötti megegyezést feltételezte, az vonatkozhatott a közös ügyekhez kapcsolódó kérdésekre, úgy mint a közösügyi kvóta megállapítására, vagy akár autonóm hatáskörbe tartozó kérdésekre, úgy mint a konzuli bírászkodás és a konzuli díjszabályzat reformja. A *közös érdekű ügyeket* az osztrák kiegyezési törvény taxatív módon az alábbiakban határozta meg:<sup>341</sup>

- a) kereskedelmi ügyek, különösen a vámokat illető törvényhozás (*Commerzielle Angelegenheiten, speziell die Zollgesetzgebung*);
- b) az ipari termeléssel szorosan összefüggő közvetett adókat illető törvényhozás (*die Gesetzgebung über die mit der industriellen Production in enger Verbindung stehenden indirecten Abgaben*);
- c) a pénzrendszer és a kamatláb megállapítása (*Feststellung des Münzwesens und des Geldfußes*);
- d) a birodalom mindkét felének érdekkörét érintő vasútvonalakra vonatkozó rendelkezések (*Verfügungen bezüglich jener Eisenbahnlilien, welche das Interesse beider Reichshälften berühren*);
- e) a védelmi rendszer megállapítása (*die Feststellung des Wehrsystems*).

A közös ügyektől alapvetően határolta el a közös érdekű ügyeket azok jogalapja, ugyanis azt nem a Pragmatica Sanctióból folyó mindkét félre kötelező elválaszthatatlan együttbirtoklás,

---

<sup>340</sup> HERRNRITT 1909. pp. 60–62.

<sup>341</sup> BERNATZIK 1911. p. 441.

hanem a Monarchia két állama közötti szabad egyezkedéssel létrejött és osztrák–magyar államközi szerződésbe foglalt megállapodás képezte. A közös érdekű ügyekre szintén jellemző, hogy határozott időre (az első vám- és kereskedelmi szövetség szerint 10 évre) köttetnek meg, illetve ezeket a két állam kormánya saját hatáskörben, saját igazgatási szerveivel és aktusaival igazgatja.<sup>342</sup>

Az 1867-ben megkötött vám- és kereskedelmi szövetség általában véve elismerte az Osztrák Császárság által korábban megkötött nemzetközi (kereskedelmi, vám-, hajózási, konzulátusi, posta- és távirda-) szerződések érvényét a magyar korona országaira nézve (II. cikk),<sup>343</sup> így az 1815. évi Bécsi Kongresszus szerződéseit, az 1856. évi Párizsi Szerződést, az 1857. évi Dunaaktát, illetve kétoldalú hajózási és konzuli egyezményeket is. Az újabb kereskedelmi tárgyú nemzetközi szerződések megkötését és tárgyalását a III. cikk azonban a közös külügyminiszterre hagyta, de kikötötte a szakminiszterek megállapodásának és a törvényhozások alkotmányos jóváhagyásának szükségességét.<sup>344</sup>

A törvény tárgyalatása során a Képviselőház IX. osztálya is érzékelte ezen vállalás súlyát: „*A IX-ik osztály annál inkább ajánlja ezen eljárást, minthogy a kérdéses törvényjavaslat, ezelőtt idegen államokkal kötött számos kereskedelmi, vám-árszabályzati, hajózási és más szerződéseket, tartamuk egész idejére, törvény által kötelező erőre kivan emeltetni; ezen abstract okmányok alapos megbirálását pedig az illető szakértők és avatott kereskedelmi testületek véleményezése után biztosabban és alaposabban eszközölhetőnek tartja.*”<sup>345</sup>

A vám- és kereskedelmi szövetség szerződéses módon rendezte a tengerészeti és hajózási ügyeket, a vasútügyet, az értékrendszert, az ipar és kereskedelem jogharmonizációját, a posta és távirdaügyet, a szellemi tulajdonjogot, egyúttal egységes vámhatárokat állított fel, kimondta, hogy a Monarchia két állama közös vámterületet képez. A vám- és kereskedelmi szövetséget tízévente újratárgyalták és megújították, az országgyűlések pedig az alábbi törvényekbe be is cikkelyezték őket: 1878: XX. tc.; 1887:XXIV. tc.; 1908:XII. tc.

Az 1878. évi kiegyezéstől kezdve a vám- és kereskedelmi szövetségekben a konzulátusi ügyekre vonatkozóan egy érdekes formula jelent meg, amely a külügyminiszternek enged közigazgatási fellebbviteli jogkört a konzuli díjak ügyeivel kapcsolatban. A konzuli díjszabályzat reformja már évtizedek óta esedékes volt, hiszen egészen 1898-ig a Metternich

---

<sup>342</sup> BALOGH 2007. p. 2.

<sup>343</sup> 1867:XVI. tc. II. cikk.

<sup>344</sup> 1867:XVI. tc. III. cikk.

<sup>345</sup> KI 1865-163. 42.p.



által bevezetett díjtartifa volt hatályban, amely a konzuli hivatalok működési költségeit koránt sem fedezte. Ezen tendenciával ellentétben a konzuli hivatalok száma és ügyköre a század során folyamatosan emelkedett. Az 1878. évi kiegyezés konzuli ügyeket tárgyzó cikke az díjszabályzat alkalmazásával, külügyi igazgatási hatósági eljárás, vagy konzuli bíraskodás során kiszabott illetékekkel kapcsolatos jogviták elintézését közigazgatási úton a külügyminiszter által mondja elintézendőnek. Azonban az ilyen ügyekben előírja, hogy szükség esetén az érdekelt minisztériumokkal egyetértőleg kell döntést hoznia.<sup>346</sup> Az 1878. évi szerződés nyomán az osztrák közjogi felfogás még mindig élt azon nézetével, miszerint a közös érdekű ügyek is a birodalom közösségét szolgálják. Míg a magyar fél inkább praktikus okokból döntött az államjogi szempontból érzékeny ügyekben az államszerződés mellett, amelyet rendre kondíciókkal bátyázott körbe, addig az osztrák fél ezen szerződéses természetű ügyekben is a birodalom egységét, közösségét látja, amely a közös intézmények helyett, a két birodalomrész egybehangzó, hasonló elvek szerint rendezett eljárásaiban nyilvánul meg.<sup>347</sup>

Az 1878. évi új vám- és kereskedelmi szövetségben rendezésre került az adók, illetékek és díjak beszedésének kérdése, a részletesebb rendelkezések léptek életbe például tengerészeti, a folyami hajózási, a konzulátusi, a statisztika, a vasútügyek kapcsán is. Az 1887. évi kiegyezés csupán a meglévő szövetség módosítását eszközölte, beolvasztotta Fiumét és Triesztet a vámterületbe, módosította a tengerészeti és kikötőügyi igazgatást, az osztrák–Magyar Lloyd hajózási társaságot a külügyminiszter vezetése alá helyezte a magyar szakminiszterek befolyása mellett, végül módosította a közös vámvonalon átvitt adóvisszatérítések és adóleírások szabályait.<sup>348</sup>

Az 1887. évi kiegyezés megújítása 1897-ben lett volna esedékes, azonban az osztrák és a magyar kormányok nem jutottak megállapodásra, így Magyarországra nézve jogilag beállt az önálló vámterület állapota. A nemzetközi szerződések hatálya és meghosszabbításának kérdése, illetve a két birodalomfél kereskedelmi összeköttetése szükségessé tette az ideiglenes szabályozást, így számos törvényben és rendeletben az 1897-ig fennállt állapotok meghosszabbítására került sor. Míg a többször megszakadt és újrakezdett kormányközi tárgyalássorozat egészen 1907-ig húzódott.

---

<sup>346</sup> 1878:XX. tc. IX. cikkely; 1887:XXIV tc. 1.§. meghosszabbítja.; 1908:XII. tc. XI. cikkely.

<sup>347</sup> HUBNER, Alois Wilhelm; LENTNER, Ferdinand: *Grundriß des privaten und öffentlichen Rechtes der Österreich–Ungarischen Monarchie*. Druck und Verlag von L.W. Seidel und Sohn, Wien, 1880. pp. 88–90.

<sup>348</sup> Az 1878. évi vám- és kereskedelmi szövetség szerződését módosító törvényeket ld. MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar törvénytár. 1887-1888. évi törvénycikkek*. Franklin Társulat, Budapest, 1897. pp. 58–60.; RGBI 1887.

Az 1907. évi kiegyezés több változást is tartalmazott, az osztrák birodalmi tanács hivatalosan is elismerte Magyarország jogalanyiságát a külfölddel kötendő nemzetközi szerződésekben.<sup>349</sup> Emellett a konzulátusi ügyekre a kereskedelmi miniszterek mellett a két állam földművelésügyi miniszterei is ráhatást nyertek.<sup>350</sup> Az évtizedek során a minisztériumok intern folyamataiban, illetve a kormányközi érintkezések alkalmával rendszeresen felmerülő problémákra, a szerződés tartalmának jogi értelmezésére, illetve ezen helyzetek rendezésére egy új módozat is beépült a szerződésbe, mégpedig egy választottbíróóság felállításának formájában. „*Ha a két állam kormányai közt ezen szerződés és az ahhoz mellékelt határozatok értelmezése vagy alkalmazása tekintetében netán oly nézeteltérés merülne fel, a melyet a két kormány közvetlen tárgyalás útján nem lenne képes megszüntetni, akkor az az egyik vagy a másik állam kívánságára választott bírósági ítélettel döntendő el.*”<sup>351</sup>

### 4.2.3 A vám- és kereskedelmi szerződés

Az 1887. évi vám- és kereskedelmi szövetség lejártával egy évtizednyi bizonytalanság, provizóriumok időszaka és a kereskedelempolitika válsága következett, majd az 1907. évi kiegyezés 10 évre rendezte Ausztria és Magyarország viszonyát. Az 1907. októberi megállapodás értelmében a két birodalomfél között vám- és kereskedelmi szerződés kötött.<sup>352</sup> A szerződés a korábbi szövetség ügyköreit tartalmazta, bizonyos ügyekben az országos kormányok szakminisztériumainak még nagyobb befolyást, még több együttdöntési lehetőséget engedett.

A magyar birodalomfél számára az egyik legnagyobb közjogi vívmányt a kereskedelmi szerződések megkötésének rendezése adta, az osztrák felsőház képviselői is elismerték e tekintetben engedni voltak kénytelenek a magyar félnek.<sup>353</sup> Egyúttal a Monarchia nagyhatalmi állását, kereskedelmi és gazdasági potenciálját, valamint a külügyi viszonyokban egységes fellépését szintén veszélyeztette az ún. önálló vámterület állapotának elméleti bekövetkezése

---

<sup>349</sup> SZABÓ Szilárd: *Magyarország jogalanyiságának kérdése az 1907. évi gazdasági kiegyezés kapcsán.* Jogtörténeti Szemle 2012/1. pp. 57–61.

<sup>350</sup> 1908:XII. tc. XI. cikkely.

<sup>351</sup> 1908:XII tc. XXIV. cikkely.

<sup>352</sup> BENEDIKT, H.: *Die Wirtschaftliche Entwicklung Österreichs von der industriellen Revolution bis zum Ende der Monarchie.* In: ZIMMEL, Bruno (szerk.): *100 Jahre im Dienste der Wirtschaft. I. Band.* Bundesministerium für Handel und Wiederbau, Wien, 1961. p. 150.

<sup>353</sup> SZABÓ 2012. p. 59.

(1897), amelyből egyes magyar közjogi szerzők már az 1880-as években is közjogi következtetéseket vontak le az önálló magyar konzulátusok felállítására.<sup>354</sup>

Az osztrák kormányzati háttéranyagok az 1907. évi kiegyezésre vonatkozólag is számos értékes anyagot tartalmaznak. Az osztrák kereskedelemügyi minisztérium elvégezte a nehezen áttekinthető és szövevényes vám- és kereskedelmi ügyek jogtörténeti rendszerezését – a táblázatos áttekintésben az 1867, 1878, 1887, 1899, 1903, 1907 évekre vonatkozó legfontosabb törvények kerülnek feldolgozásra-, egyúttal a minisztérium az ügyköröket és a szerződés intézményeit azok természete szerint is csoportosította.<sup>355</sup>

<b>Vámpolitikai határozmányok (Zollpolitische Bestimmungen)</b>
I. Vámterület ( <i>Zollgebiet</i> )
IV. Vámtarifa, Vámtörvények, Vámtilalmak, Órlési forgalom ( <i>Zolltarif, Zollgesetze, Zollausschlüsse, Mahlverkehr</i> )
V. Vámok beszedése vámügyi igazgatás, vámokra irányuló törvényhozás ( <i>Einhebung und Verwaltung der Zölle, Zollgesetze</i> )
<b>Kereskedelempolitikai határozmányok (Handelspolitische Bestimmungen)</b>
II. Külállamokkal kötött szerződések, szerződések érvénye a Monarchia két államában ( <i>Verträge mit fremden Staaten, die Geltung für beiden Staaten der Monarchie</i> )
III. Külállamokkal kötött szerződések, tárgyalás és szerződés megkötése ( <i>Verträge mit fremden Staaten, Verhandlung und Abschluss</i> )
X. Kereskedelmi statisztika ( <i>Handelsstatistik</i> )
XXII. Vám- és kereskedelmi konferencia ( <i>Zoll- und Handelskonferenz</i> )
<b>Közlekedéspolitikai határozmányok (Verkehrspolitische Bestimmungen)</b>
VI. Tengeri hajózás ( <i>Seeschiffahrt</i> )
VII. Belvízi hajózás ( <i>Binnenschiffahrt</i> )
VIII. Vasutak és a tarifák ( <i>Bahnen und Tarifen</i> )
IX. Posta, távírda, telefon ( <i>Post, Telegraf, Telefon</i> )
<b>Pénzügyi határozmányok (Finanzpolitische Bestimmungen)</b>
XI. Monopóliumok, közvetett adók ( <i>Monopole, indirekte Steuern</i> )
XII. Pénznem ( <i>Währung</i> )
<b>Agrárpolitikai határozmányok (Agrarpolitische Bestimmungen)</b>

<sup>354</sup> KISS 1958. p. 537.

<sup>355</sup> OeStA-AVA NI Riedl 64-2.

XX. Állatforgalom, állattenyésztés termékei ( <i>Verkehr mit Tieren, tierische Produkte</i> )
XXI. Bortermelés védelme ( <i>Schutz der Weinproduktion</i> )
<b>Egyéb ügyek</b>
IX. Konzulátusi ügyek ( <i>Consulatwesen</i> )
X. Súly-, mérték- és mérésügy ( <i>Mass- und Gewichtssystem, Aichwesen</i> )
XIV. Iparügy és házalók ( <i>Bestimmungen über Gewerbe und Hausierhandel</i> )
XV. Patente, Privilegien (Engedélyek, Szabadalmak)
XVI. Márka és márkavédelem ( <i>Marken, Markenschutz</i> )
XVIII. Szellemi tulajdon védelme ( <i>Schutz des geistigen Eigentums</i> )
XIX. Részvénytársaságok ( <i>Aktiengesellschaften</i> )
XXIV. Döntőbíróóság [a vám- és kereskedelmi szerződés értelmezésére] ( <i>Schiedsgericht</i> )
XV. A kiegyezés időtartama ( <i>Geltungsdauer des Ausgleiches</i> )
<b>Tárgy nélkül</b>
XXIII. Bosznia ( <i>Bosnien</i> )

Általános jelenségnek számított, hogy egy-egy osztrák–magyar vám- és kereskedelmi szövetség kormányközi tárgyalatása az ellentétes közjogi és közgazdasági érdekek miatt annyira nehéz és lassú volt, hogy gyakorlatilag egy sikeresen lezárt tárgyalássorozat és megkötött szerződést követően akár már pár évvel meg is kezdték az érintett szakminisztériumok a következő szerződés háttéranyagainak előkészítését. A gazdasági kiegyezések kényszere óriási feszültséget és a közös érdekű ügyekben a kormányzás számára komoly kihívásokat jelentett, ugyanakkor ezen viszonyokra nézve a kiegyezési törvényekhez (és a pragmatikus közös ügyekhez) képest a dualizmus rendszerét valamennyire rugalmassá, formázhatóvá is tette. Az osztrák történettudomány a dualista struktúra kései súlyos államzavarait a kiegyezési törvényekhez vezeték vissza, amelyek nem szabályozták állandó jelleggel a közös érdekű ügyeket. Pölöskei Ferenc szerint azonban ez nem hiba volt, nemcsak gyengítette, hanem rugalmassá és formálhatóvá tette a dualista rendszert.<sup>356</sup>

Az 1917. kiegyezést előkészítő osztrák kormányzati elemzésekből egyértelműen kitűnik, hogy az osztrák birodalomfél az 1907. évi rendezést és az azt megelőző provizóriumot súlyos kudarcként, illetve a Monarchia egységére, nagyhatalmi és gazdasági állására irányuló

<sup>356</sup> GALÁNTAI 1981. p. 149.

veszélyként ítélte meg. Alexander Spitzmüller<sup>357</sup> például referátumában úgy ítélte meg, hogy az 1897-1907 közötti időszakban a magyar kormány a rabulisztika és dialektika egész művészetét használta a vám- és kereskedelmi ügyek homályos szabályozásában a szeparatizmus érdekében.<sup>358</sup>

Visszatérő elem a jelentésekben egy pesszimista és ironikus – az európai integráció politikaelméletében is ismert<sup>359</sup> – fogalom, a „*Monarchie auf Kündigung*”<sup>360</sup> avagy a felmondható monarchia felemlegetése, amely az osztrák kormányzat, valamint a közös intézmények szférájában a legnagyobb traumát jelentette. Ausztria-Magyarországról kialakult „felmondható monarchia” külföldi és ciszlajtán benyomásra Max von Tahenthal<sup>361</sup> és Alexander Spitzmüller<sup>362</sup> is felhívta a figyelmet. Tahenthal egyúttal egy meg nem nevezett svéd történészt hivatkozva is jellemzi a dualista rendszert: „*Es gibt ein Wort, daß die Not Österreich–Ungarns zusammenfaßt: »Ausgleich«*”] „*Létezik egy szó, amely összefoglalja Ausztria-Magyarország minden inségét összefoglalja: »kiegyezés«*”].<sup>363</sup> Tahenthal egy másik beszámolójában a „felmondható Monarchia” problematikáját egy másik jelentésének a kiegyezés államjogi alapjairól szóló fejezetében (*Die staatsrechtlichen Grundlagen des Ausgleichs*) is taglalja, amikor is azt állítja, hogy az első kiegyezési tárgyalások szem előtt tartották az egységes gazdasági törvényhozás és közigazgatás által összekötött nagy zárt gazdasági terület vízióját. Azonban az utolsó évtizedek gazdasági kiegyezési tárgyalásai a fenti elvnek kevéssé feleltek meg. Tahenthal szerint semmi sem bizonyult az államok gazdasági versengésében a Monarchia fejlődésére károsabbnak, mint az egységes gazdasági területért (*Einheit des Wirtschaftsgebietes*) folytatott harcok, és a két birodalomfél egymás kárára elnyerhető előnyök iránti állandó igénye.<sup>364</sup>

---

<sup>357</sup> Hivatali működéséről ld. WIESER, W.G.: *Die österreichischen Handels- und Arbeitsminister*. In: ZIMMEL, Bruno (szerk.): *100 Jahre im Dienste der Wirtschaft. I. Band*. Bundesministerium für Handel und Wiederbau, Wien, 1961. p. 150.

<sup>358</sup> AVA NI Riedl. 64-3 1. *Exposé Spitzmüller nach seinem Rücksicht*. p. 1.

<sup>359</sup> GRIMMEL, A. – JAKOBEIT C. (Szerk.): *Politische Theorien der Europäischen Integration*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009. p. 67.

<sup>360</sup> AVA NI Riedl. 64-3.2. *Bericht betreffend den Ausgleich mit Ungarn. Erstattet von Dr. Max von Tahenthal und Beschlüsse der Vollversammlung vom 24. Mai 1916*. Wien, 1916. p. 7.; AVA NI Riedl. 64-3 1. *Exposé Spitzmüller nach seinem Rücksicht*. p. 1.

<sup>361</sup> AVA NI Riedl 64-3.2. *Bemerkungen zur Erneuerung des Ausgleichs mit Ungarn von Dr. Max von Tahenthal*. 1915. p. 7.

<sup>362</sup> AVA NI Riedl. 64-3 1. *Exposé Spitzmüller nach seinem Rücksicht*. p. 1.

<sup>363</sup> AVA NI Riedl 64-3.2. *Bemerkungen zur Erneuerung des Ausgleichs mit Ungarn von Dr. Max von Tahenthal*. 1915. p. 7.

<sup>364</sup> AVA NI Riedl 64-3.2. *Bericht betreffend den Ausgleich mit Ungarn. Erstattet von Dr. Max von Tahenthal und Beschlüsse der Vollversammlung vom 24. Mai 1916*. Wien, 1916. p. 7.

Az osztrák kormányzat az 1907. évi kiegyezés legnagyobb hibájának és veszélyének azt látta, hogy a 10 éves időtartamra megkötött, 1917. december 31-én hatályát veszítő szerződés a korábbi vám- és kereskedelmi szövetségekhez képest semmilyen rendelkezést nem tartalmazott arra az esetre, ha a két állam kormányainak a lejárat előtt a megújításról, vagy felmondásról és újratárgyalásról megegyezni nem sikerülne.<sup>365</sup>

Az ex-lex állapot veszélye, már a korábbi tárgyalások során is foglalkoztatta az osztrák kormányt. Az 1897 és 1907 közötti provizóriumok és ideiglenes meghosszabbított jogállapot, nemzetközi szerződések időszakában egy elemzés felhívta a figyelmet, hogy a belső vámok felállítása iránti magyar törekvések súlyos nehézségeket okozhatnak a kereskedelmi szerződések nemzetközi tárgyalásai során, amelyek a két birodalomfél kormányainak 3-3 minisztériuma révén gyakorolt befolyás miatt már így is nehézkesek,<sup>366</sup> ezek a Monarchia nemzetközi tekintélyének súlyos sérelméhez vezethetnek.<sup>367</sup>

A nemzetközi szerződések megkötésének három módozata (közös/közös érdekű/autonóm ügyek), a magyar állam szerződő nemzetközi jogalanyiségének elismerése, egyúttal a magyar kormány minisztériumainak növekvő befolyása, az egyes ügykörök részletesebb és kondicionálisabb szabályozása mind nehézkesebbé tette a Monarchia nagyhatalmi állásának és tekintélyének megőrzését. Azonban az osztrák kormány két rendelkezést pozitívumként értékelt az 1907. évi kiegyezésben. Az egyik a vám- és kereskedelmi konferencia relatív állandósulása (havonta egyszer összehívandó), amelyre eljárásában az osztrák fél egy informális birodalmi szintű (közös) kereskedelmi minisztérium csökevényes pótlékaként, egyfajta vámparlamentként (*Zollparlament*) tekintett.<sup>368</sup> A másik pozitívum pedig egy a szerződés szövegének értelmezésére hivatott választottbíróság intézménye volt.

#### **4.2.4 Az osztrák kormányzat törekvései a dualista rendszer átforgalmazására**

Az 1907. évi kiegyezést követően jogi és közgazdasági szakértők bevonásával tulajdonképpen egy a Monarchia egységének megújítására irányuló program kidolgozása indult meg az osztrák cs.k. kereskedelemügyi minisztériumban Richard Riedl államtitkár vezetésével.

---

<sup>365</sup> AVA NI Riedl 64-3.2. *Bemerkungen zur Erneuerung des Ausgleichs mit Ungarn von Dr. Max von Tahenthal. 1915.* p. 7.

<sup>366</sup> AVA NI Riedl 64-1. 6. *Denkschrift über eine Zwischenzolllinie gegen Ungarn 1905/1906.* p. 34.

<sup>367</sup> AVA NI Riedl 64-1. 6. *Denkschrift über eine Zwischenzolllinie gegen Ungarn 1905/1906.* p. 35.

<sup>368</sup> AVA NI Riedl 64-3.2. *Bericht betreffend den Ausgleich mit Ungarn. Erstattet von Dr. Max von Tahenthal und Beschlüsse der Vollversammlung vom 24. Mai 1916. Wien, 1916.* p. 9.

Steinacker referens úgy látta, elengedhetetlen a Pragmatica Sanctio törvényes interpretációja és a jövőbeli ex-lex állapotok elkerüléséhez egy olyan jogi konstrukciót kell létrehozni a magyar közjog felfogásához részben alkalmazkodva, amely a Pragmatica Sanctioban megállapított kölcsönös védelem mellé sorolja a Monarchia minden gazdasági erejét, amelyet a biztonsági célokat szolgálónak ismerne el.<sup>369</sup>

A reformkísérlet távlati célját a Németországgal kötendő mélyebb kereskedelmi szerződés és a magyar közvéleményt megosztó<sup>370</sup> Mitteleuropa-terv, vagyis egy szorosabb Közép-Európaként a negyedik világhatalommá válás szándéka adta.<sup>371</sup> Alexander Spitzmüller alapvető problémaként fogalmazta meg a felismerés szükségességét, miszerint a Monarchia két állama közötti pénzügyi és közgazdasági kérdések az államjogi (beleértve a katonai) szempontoktól nem elválaszthatók. Spitzmüller a problémát egészen a dualizmus rendszerét kialakító alaptörvényekig, az 1867. évi XII. tc. 8. §-ig vezeti vissza,<sup>372</sup> amely a Pragmatica Sanctioból folyó külügyekre nézve, a külügyek célszerű vezetésében állapította meg Ausztria és Magyarország közösségét, beleértve a kereskedelmi és diplomáciai képviseltetést is: „[...] *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 képviseltetése a külföld irányában és a nemzetközi szerződések tekintetében fölmerülhető intézkedések, mindkét fél ministeriumával egyetértésben és azok beleegyezése mellett, a közös külügyminister teendői közé tartoznak*”. Spitzmüller szerint a bekezdésből nem következtethető ki egyértelműen az egységes vám- és kereskedelmi terület, aminek szabályozása így a periodikus vám- és kereskedelmi szövetségekre maradt, ezért a magyar törvény – kereskedelmi ügyeket a közös ügyek körén kívül állónak nyilvánító - 58. §-ének radikális módosítását tartotta szükségesnek.<sup>373</sup>

A kiegyezési törvények revízió összecsengett Ferenc Ferdinánd főherceg kezdeményezésével, aki már 1913-ban törvényjavaslatokat dolgoztatott ki a dualizmus közjogi rendszerének reformjára. A törvénytervezetek indokolása rávilágított az osztrák és a magyar alkotmánytörvények ellentmondásaira (úgy mint a közös ügyek köre, vagy a delegációk

<sup>369</sup> AVA NI Riedl. 64-3. 5. Steinacker: *Zur Restitution und Ergänzung des Ausgleichs von 1867.* (é.n.).

<sup>370</sup> KOVÁCS Dávid.: *Jászi Oszkár és a „hazafiság újrakeresztelése”.* In: KOVÁCS Dávid (Szerk.): *Nemzetfelfogás és történelemszemlélet a 20. századi Magyarországon.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2017. p. 28.

<sup>371</sup> NÉMETH István: *Közép-Európa: Német feladat? A német–osztrák–magyar gazdasági szövetség tevékenysége (1914-1916).* In: Németh István: *Császárságból a diktatúrába.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2017. pp. 39-55.; NÉMETH István: *Közép-Európa: Német és osztrák–magyar Közép-Európa tervezés (1914-1916).* In: NÉMETH István: *Császárságból a diktatúrába.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2017. pp. 57-71.

<sup>372</sup> AVA NI Riedl. 64-3 1. *Exposé Spitzmüller nach seinem Rücksicht.* p. 1.

<sup>373</sup> AVA NI Riedl. 64-3 1. *Exposé Spitzmüller nach seinem Rücksicht.* p. 11.

hatásköre), és felhívta a figyelmet az egységes alkotmányjogi elvek és gyakorlat szükségességére, és az egységes törvények érdekében a magyar kormánnyal tárgyalás kezdeményezésének fontosságára.<sup>374</sup> Richard Riedlhöz végül három törvényjavaslat jutott el, ebből kettő a császári és királyi eskükre vonatkozott, míg a harmadik a közös ügyek és azok kezelését szabályozta volna. Ez utóbbi javaslat hasonlóan az 1867. évi osztrák alaptörvényhez a közös ügyekhez sorolta volna:<sup>375</sup>

- a) a külügyeket,
- b) a hadügyeket,
- c) az egész Monarchiát érintő vámügyeket és a vámtarifa megállapítását érintő ügyeket
- d) az előbbi háromra vonatkozó pénzügyeket,
- e) valamint Bosznia-Hercegovina igazgatását.

Ezen ügyek mellett a javaslatok négy időről időre kötött megállapodással kezelendő ügykört állapított volna meg:

- a) a kereskedelmi ügyeket,
- b) az ipari termeléssel szoros viszonyban álló közvetett adókat illető törvényalkotást,
- c) az érmeügyet és a pénzlábat,
- d) valamint az osztrák és a magyar birodalomrészt, vagy ezek egyikét és Bosznia-Hercegovinát érintő vasútvonalakra vonatkozó rendelkezések ügyét.

A javaslatok törvényerőre nem emelkedtek, azonban az osztrák kormányzat ennél is ambíciózusabb törekvésekkel élt. Az 1917. évi kiegyezés tárgyalásai során az osztrák fél különböző tervezeteiben az alábbi legfontosabb célokat fogalmazta meg: a kereskedelmi ügyek pragmatizálása (közös üggyé minősítése), vagy hosszú távú osztrák–magyar vám- és kereskedelmi szövetség megkötése, illetve az egységes gazdasági tér megtartása.<sup>376</sup>

Az 1917. évi kiegyezés során kompromisszumos megoldások születtek. A Tisza-kormánynak 1917. február 24-én sikerült megállapodnia és egyezményt kötnie a Clam-Martinic osztrák miniszterelnök kormányával, azonban a Monarchia felbomlása előtt az Országgyűlés és a Reichsrat törvénybe foglalni már nem tudta az utolsó kiegyezést. A kereskedelemügyet a magyar kormány nem ismerte el a pragmatikus, valósággal közös ügyekhez tartozónak,

---

<sup>374</sup> AVA NI Riedl. 64-4. 1. Revision des staatsrechtlichen Ausgleiches F.F. 1913.

<sup>375</sup> uo.

<sup>376</sup> AVA NI Riedl 64-3.2. *Bemerkungen zur Erneuerung des Ausgleichs mit Ungarn von Dr. Max von Tahenthal. 1915.* pp. 7-9.



mereven ragaszkodott a hivatali elődök korábbi precedenseihez, illetve a kiegyezés közjogi fundamentumaihoz. Már a konzuli bíróságok reformjai során is kénytelen volt a magyar igazságügyminisztérium határozottan állást foglalni, miszerint az 1867. évi XII. törvénycikk a közös ügyek körét véglegesen állapította meg, ezeken felül a magyar közjogi felfogás semmilyen közös ügyet nem hajlandó elismerni, sem gyakorlatból, sem szükségből.<sup>377</sup>

## 4.3 KÜLÜGYEK

### 4.3.1 A külügyek törvényes rendezése

*„A Pragmatica Sanctioból folyó közös és együttes védelem egyik eszköze a külügyek célszerű vezetése. E célszerű vezetés közösséget igényel azon ügyekre nézve, melyek az Ő felsége uralkodása alatt álló összes országokat együtt illetik.”<sup>378</sup>*

Vagyis csak a Pragmatica Sanctioból folyó védelmi külügyeket tekintette közösnek, így Ausztriával csak olyan ügyekben áll fenn alkotmányos kapcsolat, amelyek a Habsburg uralkodó minden országát együttesen érintik. A diplomáciai és kereskedelmi képviseltetést és a nemzetközi szerződések megkötését ismeri el közösnek, amelyet a két fél minisztériumainak egyetértésével a közös külügyminiszter teendői közé sorol.<sup>379</sup>

Azon külügyi viszonylatú ügyek, amelyek nem érintik mindkét birodalomfelet, nem lehetnek közösek, így azok a magyar állam hatáskörébe tartoznak, a külügyminiszter ezen állam orgánusaként jár el.<sup>380</sup> Ezen elvet a joggyakorlatban is érvényre vitte a magyar fél, hiszen a konzuli bíróságok reformtárgyalásai során a M.Kir. Igazságügyminisztérium a közös külügyminiszternek 1886-ban megküldött átiratban vezette le, hogy a konzuli bíráskodás miatt nem képezheti a közös ügyek részét, ahol a közös ügyek jogi természete kapcsán kijelentette, hogy azok csak a két birodalomfelet együttesen érintő ügyekre vonatkozhatnak.<sup>381</sup>

Ellenben az osztrák alaptörvény taxatívén sorolja fel a közös ügyeket, anélkül, hogy a Pragmatica Sanctió tartalmából folyó viszonyt e tekintetben szó szerint<sup>382</sup> kimondaná:

---

<sup>377</sup> SZABÓ Mátyás: *A konzuli bíráskodás reformjával kapcsolatos tárgyalások módozatai és közjogi kérdései (1891-1898)*. Jogtörténeti Szemle, 2022/1. pp. 42–43.

<sup>378</sup> 1867:XII. 8.§.

<sup>379</sup> NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (Államjog)*. Athenaeum, Budapest, 1914. p. 427.

<sup>380</sup> NAGY 1914. p. 427.

<sup>381</sup> AVA Justiz 1214. ad 25216/7 ad N 478Prs/J.M. 1886. Abschrift einer Note des königlich ungarischen Justiz Ministeriums dd. Budapest, 18 Oktober 1886 an das k und k Ministerium des Äußern.

<sup>382</sup> Az osztrák közjogi irodalom jelentős része viszont elismeri azt, hogy a külügyek közössége a Pragmatica Sanctioból ered, gyakori megnevezése a közös ügyeknek, az alkotmányos, illetve a pragmatikus (pragmatische Angelegenheiten) ügyek: BERNATZIK 1911. p. 439.; HERRNRITT 1909. pp. 229-236.

„Nachfolgende Angelegenheiten werden als im Reichsrath vertretenen Königreichen und Ländern und den Ländern der ungarischen Krone gemeinsam erklärt: a) Die auswärtigen Angelegenheiten mit Einschluß der diplomatischen und kommerziellen Vertretung dem Auslande gegenüber, sowie die Betreff der internationalen Vertretungen [...]; b) das Kriegswesen [...]; c) das Finanzwesen rücksichtlich der gemeinschaftlich zu bestreitenden Auslagen [...].”<sup>383</sup> Az osztrák közjog tehát a külügyek összességét közösnek érti, a közös ügyek körén kívül eső ügyeket szintén taxatívén sorolja fel: kereskedelmi ügyek, iparügyek, érmeügy és kamatláb, vasúti ügyek, a védelmi rendszer meghatározása (2.§.). Emellett a törvény előírta az időről időre történő kormányok közötti megegyezést, amelynek hiányában a döntést a császárnak tartotta fent.<sup>384</sup>

A külügyek intézése kapcsán a magyar törvény a külügyek tartalmát közvetetten a Pragmatica Sanctióra vonatkoztatva, mint a közös védelem eszközeit határozta meg, ilyen eszközként nem a külügyeket, hanem a külügyek célszerű vezetését nevezve meg. Ilyen módon tulajdonképpen a közös külügyminiszter vonatkozó teendőit határozta meg. A közös ügyek kezelése kapcsán a magyar törvény kettő az alkotmányosságra vonatkozó alapfeltételből indult ki, ezek közül az első Magyarország alkotmányának fenntartása (24.§.), míg a másik feltétel, hogy: „a teljes alkotmányosság Ő Felsége többi országaiban és tartományaiban életbe lépjen: mert Magyarország azon országoknak csak alkotmányos képviselével léphet bármilyen közös viszonyokra nézve érintkezésbe” (25.§.). Ezen két kikötés mellett a „valósággal” közös ügyek kezelésére (amelyek sem egyik, sem másik kormány alá nem tartoznak a magyar és az osztrák törvény is egy felelős minisztérium felállításáról rendelkezett.

„27. § Egy közös ministeriumot kell felállítani azon tárgyakra nézve, melyek, mint valósággal közösek, se a magyar korona országainak, se Ő Felsége többi országainak külön kormányzata alá nem tartoznak. E ministerium a közös ügyek mellett se egyik, se másik résznek külön kormányzata ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat. Felelős lesz e ministerium minden tagja mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, felelős lesz az egész ministerium is együtt, oly hivatalos intézkedéseire nézve, melyeket együtt állapított meg.”<sup>385</sup>

Bár a magyar törvény felelősnek mondta a minisztériumot, azon ügyekre nézve, amelyekről a minisztérium határozott, mégsem mondható ki egyértelműen, hogy az az Osztrák–Magyar Monarchia felelős kormányát alkotta volna. Bár Andrássy közös külügyminiszterként a közös

---

<sup>383</sup> RGBl 146/1867. 1.§.

<sup>384</sup> RGBl 146/1867

<sup>385</sup> 1867:XII. tc. 27.§.

minisztertanács kormány-jellege mellett foglalt állást, összességében a magyar közjogi felfogás elutasította a közös minisztertanács kormány jellegét, azt inkább egy grémiumnak tekintette. A közös ügyek kormányzatának élén a császár és király állt, aki végrehajtó hatalmát a két állam egyező akaratából közös miniszterei útján gyakorolta. A minisztereket saját akaratából a császár és király nevezte ki, akik egy grémiumot alkottak ugyan, közös határozataikért felelősséggel tartoztak, azonban hatósági jogokkal felruházva nem voltak.<sup>386</sup>

A közös minisztertanács előlülője a császár és király, annak távollétében a közös külügyminiszter, aki ténylegesen nem volt birodalmi miniszterelnök, kinevezését az uralkodó szuverén akaratából nyerte el, kormányprogramot nem valósított meg, a minisztertanács tagjainak kinevezése és elbocsátása nem függött a külügyminiszter személyétől. Thallóczy Lajos egyértelműen foglalt állást a közös minisztertanács kormányjellegével szemben: „...von einem Kabinett keine Rede sei. Gerade auf der Basis dieser Erklärung steht die Tatsache, daß die Entlassung oder der Rücktritt des einen Ministers nicht vom Willen des Vorsitzenden abhängt, wie dies bei den parlamentarischen Regierungen Usus ist.”<sup>387</sup>

Ezzel szemben az osztrák közjogi felfogás szerint a korábbi birodalmi kormányzat a közös ügyekre korlátozódott, így a közös szerveket (császár, nagykövet, küldött, konzulok, állandó hadsereg és haditengerészet, közös miniszterek) mind egy egységes államközösség (Gemeinwesen) tekintette, amely két állama a birodalom két fele (beider Staaten) és amely egyedülként lép fel a nemzetközi jogi kapcsolatokban, köt nemzetközi szerződéseket, hirdet hadat és köt békét.<sup>388</sup> Ennek megfelelően a közös minisztertanácsban a korábbi birodalmi kormány jogutódját látja,<sup>389</sup> annak ellenére, hogy a korábbi birodalmi közegek (Reichsrat, Ministerrat) joghatóságát Ferenc József 1867. évi rendelvényei a ciszlajtán tartományokra korlátozta. Míg a közös ügyek kezelésére a közös miniszterekből álló közös minisztérium (Gemeinsamer Ministerrat), addig a ciszlajtán tartományok igazgatására a k.k. Ministerrat

---

<sup>386</sup> NAGY 1914, p. 434.

<sup>387</sup> SOMOGYI Éva idézi Thallóczy Lajos levelezését Müller Lászlóval. SOMOGYI Éva: *Die staatsrechtlichen Ansichten von Lajos Thallóczy*. In JUZBAŠIĆ, Dževad – RESS Imre (szerk.): *Lajos Thallóczy, der Historiker und Politiker. Die Entdeckung der Vergangenheit von Bosnien-Herzegowina und die moderne Geschichtswissenschaft*. Sarajevo–Budapest, Akademie der Wissenschaften und Künste von Bosnien-Herzegowina, Ungarische Akademie der Wissenschaften Institut für Geschichte. Különkiadás, 134. (2010), 40. p. 121.

<sup>388</sup> BERNATZIK 1914. pp. 453–454.

<sup>389</sup> Az első osztrák minisztérium, mint osztrák minisztertanács (Ministerrat) a Pillersdorfi Alkotmány elfogadását követően állt fel 1848. március 20-án és első ülését 1848. április 1-én tartotta. KLETECKA, Thomas (szerk.): *Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates. Die Ministerien des Revolutionsjahres 1848*. ÖBV Pedagogischer Verlag, Wien, 1996. p. 3. A kormányok 1852-től, mint miniszterkonferencia működtek, majd 1861. február 7-től ismét minisztertanácsként. Az Osztrák Császárság utolsó minisztertanácsai üléseként az 1867. február 6-án tartották. BRETNER-MESSLER, Horst: *Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates. VI. Abtheilung. Das Ministerium Belcredi. Band 2*. Österreichischer Bundesverlag für Unterricht, Wissenschaft und Kunst, Wien. pp. 409–411.

került felállításra, amely utóbbi nyitóülésén 1867. február 19-én a birodalmi kancellár Beust elnökölt.<sup>390</sup>

A közös ügyek felelős intézése feletti ellenőrzés tekintetében a magyar közjog szintén határozottan kizárta a birodalom létét. „28. § *A közös ügyek azon részére nézve, mely nem tisztán a kormányzat köréhez tartozik, Magyarország se teljes birodalmi tanácsot, se bármi néven nevezhető közös vagy középponti parlamentet czélszerűnek nem tart, s ezeknek egyikét sem fogadja el [...]*”.<sup>391</sup> A közös ügyek vitelére alakított közös minisztérium (közös minisztertanács) felelős lesz közösen hozott határozataiért, mégpedig a két ország törvényhozásából egy évre választott 60-60 tagú bizottságnak. Az úgynevezett delegációk<sup>392</sup> működésére nézve a törvényhozás a paritás elvét írta elő. A közösügyi költségek tárgyalására a kiegyezési törvény külön eljárást írt elő (§§. 19–22.), amely a közös egyetértés elvén alapult.

A közös költségek fedezésére a kiegyezési törvény a két törvényhozás számára küldöttségek megválasztását írta elő, amelyek a két minisztérium befolyása mellett tárgyalják meg azon arányt, amely szerint Magyarország és Ausztria a közös költségeket fedezi. A közös költségvetés feletti ellenőrzés a delegációkon keresztül, míg a kvóta feletti ellenőrzés ennek rendszeres újratárgyalására választott küldöttségen keresztül származott a Birodalmi Tanácstól és a magyar országgyűléstől.

#### **4.3.2 A külügyi orgánumok**

A Habsburg Monarchia külügyi viszonyaiban eljáró orgánumai csak a XIX. század közepétől kerültek a külügyminisztérium egységes vezetése alatt álló integrált szervezetbe. Ugyanezen egységesítési folyamattal együtt zajlott jozefinista hagyományokon a központi szolgálat és a konzuli szolgálat polgári hivatássá fejlődése.<sup>393</sup> Ludwig Bittner tanulmánya alapján a Monarchia utolsó éveiben a külügyi szervezetrendszer a következő ágakból és orgánumokból állt: 1. A minisztériumi, avagy központi szolgálat (Ministerialdienst); 2. a diplomáciai szolgálat (diplomatischer Dienst); 3. a konzuli hivatalok (Konsulardienst); 4. az I. világháborúban megszállt területek képviselői (Die Stellvertretungen der besetzten Gebiete während des

---

<sup>390</sup> MALFÉR, Stefan (szerk.): *Die Protokolle des cisleithanischen Ministerrates. Band 1: 1867.* VÖAW, Wien, 2018. p. 67.

<sup>391</sup> 1867:XII. 28.§.

<sup>392</sup> SOMOGYI Éva: *A delegáció.* Századok, 128. (1994). pp. 454–516.; KOMJÁTHY Miklós: *A delegációkról.* Jogtörténeti Szemle, 1992/2. pp. 40–41.

<sup>393</sup> SOMOGYI 2006. p. 170.

ersten Weltkrieges), 5. illetve a cs.k. és m.k. Konstantinápolyi Konzuli Főtörvényszék (K.K. Österreichischer und K. Ungarischer Konsularobergericht in Konstantinopel.<sup>394</sup>

Mivel az utóbbi kettő különösen specifikus szerveként működött, ezekről részletesebben értekezni a disszertációban nincs lehetőségünk. Mindazonáltal a Konzuli főtörvényszék kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy az a konzuli bírászkodás 1898-ban lezárult reformjával a paritás elve szerint jött létre Ausztria és Magyarország között és a fellebbviteli funkciót a cs.k. Trieszti Főtörvényszéktől, illetve a cs.k. Bécsi Ítélico- és Semmitőszéktől vette át. A konzuli főbírói, illetve elnöki állásra különös jogviszony érvényben, ugyanis a 10 évnyi konzuli bírászkodási gyakorlat, vagy bírói képesítés mellett a jelöltet konzullá is kinevezték.<sup>395</sup>

A külügyi szervezet 3 fő szolgálati ága mind különböző szervezettörténeti gyökerekkel bírt, egységes rendszerben működő állami szolgálattá válásuk a Beust minisztersége idején (1867-1871) foganatosított reformokkal teljesedett ki.

A minisztériumi, vagy központi szolgálat állományát a Ballhausplatzon<sup>396</sup> működő külügyminisztérium (Ministerium des Äußern) tisztviselői tették ki. A minisztérium az 1848. évi alkotmányos átalakulással jött létre, és az egykori, 1754-ben felállított Házi-, Állami- és Udvari Kancellária (Haus-, Hof- und Staatskanzlei) külügyi funkciót vette át. I. Ferdinánd osztrák császárnak az alkotmányosságot bevezető 1848. március 15-i pátensét végrehajtó rendkívüli közölte a tartományokkal a felelős kormány felállítását. A minisztertanács tagjaiként a külügyek és a császári ház miniszterét (Minister des auswärtigen Angelegenheiten und des Hauses), a belügyminisztert, az igazságügyminisztert, a pénzügyminisztert és a hadügyminisztert nevezte meg.<sup>397</sup> Az egykori kancellária végérvényesen 1848. május 15-én került felosztásra.<sup>398</sup> Az alkotmányos átalakulást tükröző módon az új külügyminiszter, Karl Ludwig Fiquelmont a korábbi első udvari kancellártól, Klemens Metternich hercegtől vette át az egykori Államkancellária vezetését, míg az új osztrák belügyminiszteri tárcát a korábbi második udvari kancellár, Franz von Pillersdorf báró vette át.<sup>399</sup>

---

<sup>394</sup> WIEDERMAYER, Rudolf. *Geschäftsgang des K. und K. Ministeriums des Äußern 1908-1918*. Archivalische Zeitschrift. p. 133.

<sup>395</sup> DEUSCH, Engelbert: *Die effektiven Konsuln Österreich (-Ungarns) von 1825-1918*. Böhlau Verlag, Wien, 2017. p. 79.

<sup>396</sup> HEINDL 2013. p. 195.

<sup>397</sup> RGBI 30/1848.

<sup>398</sup> RGBI 61/1848.

<sup>399</sup> MRP 1848. *Einleitung*. p. 11. (XI.)

A Külügyminisztérium ügyköreit és működését alapvetően határozták meg az 1852. évi április 12-i és május 27-i császári legfelsőbb elhatározások,<sup>400</sup> amelyek értelmében az a Császári Ház és a Külügyek Császári Királyi Minisztériuma (KK. Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äußern) nevet vette fel. A ház minisztériuma hatáskörébe tartoztak a dinasztia közjogi és magánjogi viszonyait érintő ügyek. Míg a minisztérium külügyi hatáskörébe tartoztak az Osztrák Császárság és alattvalói jogainak és érdekeinek védelme, a külügyi államszerződések megkötése és a ratifikációs eljárások lefolytatása, a külföldi képviselőkkel folytatott ügyvitel és közvetítés a belföldi hatóságokhoz, a külügyi képviselők (nagykövetségek, konzulátusok) utasításainak kiadása, érintkezés a Szentszékkal, a kitüntetések és törvényesítések foganatosítása, a konzuli tisztviselők kinevezése, a Házi-, Udvari- és Állami Levéltár (Haus-, Hof und Staatsarchiv), illetve a Cs.k. Keleti Akadémia (K.K. Orientalische Akademie, 1898-tól K.u.K. Konsularakademie) felügyelete.<sup>401</sup>

A kiegyezést követően a minisztérium felvette a Külügyek és a Császári Ház Császári és Királyi Minisztériuma (K.u.k. Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äußern) nevet. Majd Agenor Goluchowski külügyminiszter 1895. október 4-i legfelsőbb kéziratával a minisztérium nevét a Császári és Királyi Ház és Külügyek Császári és Királyi Minisztériumára (das Kaiserliche und Königliche Ministerium des Kaiserlichen und Königlichen Hauses und des Äußern) módosította.<sup>402</sup>

A korábbi Államkancellária és a külügyminisztérium fejlődését 1809 és 1918 között egy egyértelműen beazonosítható kontinuitás jellemzi.<sup>403</sup> Bár a ballhausplatzi szervezet, hivatali beosztás, valamint az egyes szervezeti alegységekre utalt kompetenciák és ügykörök (ügynevezett ágensek - Agenden) számos alkalommal változáson, módosításokon mentek keresztül, a külügyminisztérium főbb szervezeti és működési elvei lényegében ugyanazok maradtak. A szervezeti változások teljeskörű ismertetése<sup>404</sup> terjedelmi okokból sajnos nem lehetséges, a szakirodalom is igyekszik ezeket összefoglalásszerűen tárgyalni.

---

<sup>400</sup> NN: *Jahrbuch des auswärtigen Dienstes*. 1910. p. 3.

<sup>401</sup> MATSCH, Erwin: *Der Auswärtige Dienst von Österreich(-Ungarn) 1720-1920*. Hermann Böhlau Nachf., Wien – Köln – Graz, 1986. p. 82.

<sup>402</sup> NN: *Das Jahrbuch des k.u.k. Ministeriums des Äußern*. p. 4.

<sup>403</sup> RUMPLER Helmut: Die rechtlich-organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Aussenpolitik der Habsburgermonarchie. In: WANDRUSZKA, Adam; URBANITSCH, Peter: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. VI/1. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen*. Verlag der ÖAW, Bécs, 1989. p. 47.

<sup>404</sup> Az eddigi legrészletesebb ismertetés a levéltári inventárokban, illetve Robert Stropp által szerkesztett segédletekből ismerhetők meg.

Díószegi István úgy fogalmaz: „*A belső szerkezet 1848 és 1918 között hét alkalommal változott – a külügyminiszterek nagyobb része mindig szükségesnek talált valamiféle átszervezést-, de lényegét tekintve ugyanaz maradt, mint a Metternich-féle Staatskanzlei időszakában*”.<sup>405</sup>

A külügyminisztérium legfontosabb szervezeti egységei a birodalmi kancellária (Reichskanzlei), amely Andrassy miniszterségétől kezdve mint elnöki iroda (Präsidialbüro) működött tovább. Goluchowski központosító és a birodalmi politikának jelentősebb reprezentációt kívánó törekvései révén a külügyminisztériumban (tulajdonképpen a miniszter elnöki irodájaként működő) Miniszterkabinet működött (Cabinet des Ministers). Emellett a szervezeti alegységek osztályokba (Sektion) tagolódtak. Metternich óta kiemelt szereppel bírt a politikai osztály (die Politische Sektion), amely 4-5 területi alapon beosztott referatúrában kezelte a diplomáciai képviselőkkel és az idegen hatalmakkal folytatott politikai viszonyokat. A közigazgatási, vagy adminisztratív osztály (Administrative Sektion) ellenben szakmai, igazgatási jellegű ügyekkel, illetve ezek közvetítésével foglalkozott, amelyben ügykörök szerint felállított ügyosztályok – például a császári ház ügyeiért felelős, vagy a jogi ügyekért felelős, vagy a kereskedelempolitikai ügyekért felelős, vagy a Dunahajózásért felelős stb. - (Departement) Andrassy idejében ügycsoportok (Geschäftsgruppe) kerültek bevezetésre, illetve működött kereskedelempolitikai osztály (Handelspolitische Sektion) is.

Míg a külügyminisztérium szervezeti gyökereit a birodalom egykori központi díkaszteriumában az Államkancelláriában azonosíthatjuk be, addig a diplomáciai szolgálatot képező (hagyományosan arisztokratikus) missziók és követségek a Habsburg uralkodót képviselték idegen dinasztiák udvaraiban. A külügy állami szolgálattá válásával azonban a nagykövetek, diplomaták és képviselők idővel már nemcsak az uralkodót, hanem az államérdekeket is képviselték. A missziók és követségek legjelentősebb kompetenciái a képviselő és közvetlen érintkezés az idegen hatalmakkal, nemzetközi szerződések megkötése, képviseltetés a nemzetközi konferenciákon és kongresszusokon, illetve az idegen állam területén működő konzulátusok felügyelete. A Monarchia misszióiról és követségeiről terjedelmes összeállítást közölt Erwin Matsch.<sup>406</sup>

Ami a konzuli szolgálatot illeti, ezen ágazat eredete a miniszteri és diplomáciai ágánál is régebbre, a bizánci időkig nyúlik vissza, amikor is európai kereskedők bizánci, majd oszmán területeken jogosultak voltak saját embereik ügyeiben képviselőt és bírói hatalmat gyakorolni.

---

<sup>405</sup> DÍÓSZEGI 2001. p. 156.

<sup>406</sup> MATSCH 1986. pp. 105–160.

Idővel a konzulok állami hivatalnokokká váltak, és a feladatkörükbe tartozott a Monarchia minden alattvalóinak kereskedelmi és érdekképviselése a keleten.<sup>407</sup> A konzulok a diplomáciai mentességhez képest szűkebb körű előjogokkal bírtak. A konzulok hivataluk eredete és jogállásuk mellett, még a tekintetben is különböztek, hogy a konzulátusok hatósági jogokat, egyes konzuli hivatalok bírói hatalmat is gyakoroltak.<sup>408</sup>

## 4.4 KERESKEDELEMÜGY

### 4.4.1 A közös egyetértéssel intézendő ügyek

Az osztrák–magyar jogi viszonyokat tehát a kiegyezés rendszere a tartalmuk szerint a Pragmatica Sanctióhoz viszonyítva differenciálta, amely során alkotmányos közösséget csak a Pragmatica Sanctióból folyó védelmi közösség eszközeinek tekintett ügyekben ismerte el.

*„[...] vannak még más nagy fontosságú közügyek, melyeknek közössége nem foly ugyan a pragmatica sanctióból, de a melyek, részint a helyzetnél fogva, politikai tekintetből, részint a két fél érdekeinek találkozásánál fogva; czélszerűbben intéztethetnek el közös egyetértéssel, mint szorosán elkülönözve”<sup>409</sup>*

Az 1867:XII tc. a közös egyetértéssel intézendő ügyek körébe sorolta a régi osztrák államadóságok ügyét, a folyó államadóságok ügyét, a vám- és kereskedelmi ügyeket és a bankügyet.<sup>410</sup> Az annexiót követően Bosznia igazgatása is kvázi közös érdekű ügynek minősült. Emellett a kései dualizmus kori közjogi munkák a közös érdekű ügyek közé szokták sorolni az Osztrák–Magyar Lloyd hajózási vállalat igazgatását is.<sup>411</sup> Míg Kmety Károly külön nevezi meg az Osztrák–Magyar Banknál fennálló (osztrák) államadóságot, illetve az 1867 után kötött nemzetközi egyezményeket, illetve a közlekedésügyet az egyöntetűség és kölcsönösség elve szerint.<sup>412</sup>

A vám- és kereskedelmi szerződés tehát a magyar és az osztrák fél között megkötött államszerződésnek minősült, amelyet a magyar kormányzat számos kondícióval bátyázott

---

<sup>407</sup> PFUSTERSCHMID-HARDTENSTEIN, Heinrich.: *Die orientalische- und spätere Konsularakademie 1848–1918. Eine frühe Fachhochschule im Zeitalter der Industrialisierung.* In: RATHKOLB, Oliver (szerk.): *250 Jahre von der Orientalischen zur Diplomatischen Akademie in Wien.* Wien: Studien Verlag, Wien, 2004. 1989. p. 129.

<sup>408</sup> DEUSCH 2017. pp. 71–85.

<sup>409</sup> 1867:XII. 52.§.

<sup>410</sup> BALOGH 2007. pp. 2–8.

<sup>411</sup> BOZÓKY Árpád: *Az Osztrák–Magyar Unio: A két állam közjogi kapcsolatának multja, mai állása és jogi természete.* Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1891. pp. 42–43.

<sup>412</sup> KMETY Károly: *Magyar közjog tankönyve.* Politzer.Zsigmond és fia, Budapest, 1902. pp. 458–476.



körül. A Reichsratban a szerződés szövegezése során folytatott vitában az osztrák fél is konstataálta a szövevényes formulákat és kikötéseket. Herbst képviselő a szövetséget egyenesen egy kísérletnek nevezte, nem tagadta ugyan a tervezet szerződés jellegét, de aggodalmát fejezte ki annak bonyolultsága miatt, mondván ő ilyen bonyolult szerződést még életében nem látott:

*„Daß nun bei solchen Versuchen möglicher Weise in einzelnen Beziehungen jetzt das Rechte noch nicht getroffen worden ist, das wird Niemand in Abrede stellen. Man kann nicht sagen, dieser Vertrag ist wie jeder anderer internationaler Vertrag; nein, das ist nicht war! Dies ist ein so eigenthümlicher Vertrag, wie noch nie einer dagewesen ist, und darum ist ein Irrthum dabei leicht möglich; deswegen ist es aber auch dringend wünschenswerth, und zwar im beiderseitigen Interesse dringend wünschenswerth, daß schon vor dem Ablaufe von neun Jahren die Möglichkeit einer Unterhandlung zum Behufe von Abänderungen einzelner Bestimmungen des Vertrages offen gelassen werde, und dies würde wesentlich zur Beruhigung von vielen beängstigten Gemüthern, die man nicht blos unter den Zucker- und Spiritusfabrikanten zu suchen hat, beitragen.“<sup>413</sup>*

#### **4.4.2 A kereskedelemügy törvényes rendezése**

A kereskedelemügy természetéből fakadóan szintén mindkét birodalomfelet érintette, egyrészt a két állam közötti kereskedelem, az egységes vámterület rendezésének kérdése kapcsán, másrészt a Monarchián kívülre irányuló külkereskedelmi tevékenység kapcsán, amely a hatáskörök egyeztetése, hivatalszervezési dilemmák mellett államjogi kérdéseket is felvetett. Bár egyértelműen hatékonyabbnak bizonyult volna egy központi kereskedelmi hivatal, vagy minisztérium felállítása, nemcsak a szűk értelemben vett kereskedelmi kérdések tekintetében, hanem a kereskedelem eszközeinek tekintett egyéb közös érdekű ügyek tekintetében is (hajózás, vasúti ügyek, bankügy, súly- és mértékrendszer stb.)

Az osztrák és a magyar minisztérium felállítását követően 1867-ben Ferenc József rögtön utasította Ferdinand Beust külügyminisztert (és miniszterelnököt), hogy bocsátkozzon érintkezésbe Andrassy miniszterelnökkel a két kormány viszonyának rendezésére. Az osztrák minisztertanács első 1867. február 17-i ülésén a kereskedelemügyi miniszter, Wüllersdorf admirális már rögtön jelezte egy sor olyan ügy kérdését, amelyek közös természetüknél fogva

---

<sup>413</sup> RR AH. Session 4. Sitzung 61. pp. 1819–1841.

egységes kezelést igényelnek, emiatt azonnal kezdeményezte a tárgyalásokat a magyar minisztériummal (kormányval).<sup>414</sup>

A következő hónapokban Budán lezajlott tárgyalások eredményéről Wüllersdorf az április 8-i minisztertanácsülésen referált, amelyek hat ügyet érintettek: a kereskedelempolitikát, a hajózást, a vasúti ügyeket, a posta- és telegráfügyeket, az iparügyet, a Magyaróvári Mezőgazdasági Intézet, illetve a lótenyésztés kérdését. Ezen ügyek közül főként a hajózás, a vasút, az intézet és a lótenyésztés kérdésében nem sikerült közös megállapodásra jutni.<sup>415</sup>

A kereskedelmi ügyekben az előzetes kormányközi tárgyalásokon az a döntés született, hogy a kereskedelmi szerződések tárgyalatása a közös külügyminisztérium kezelésében marad, azonban a szerződések tartalmának előzetes megállapítására egy kereskedelmi hivatal (Handelsamt), amely a két kereskedelmi minisztériummal egyetértésben koordinálná a kereskedelmi szerződések előkészítését. A hivatal elnökét az egyik, alelnökét a másik birodalomfél adta volna, bizonyos időközönként felváltva.<sup>416</sup>

Ami a hajózási ügyeket illeti, egy tekintetben sikerült megállapodni, mégpedig a trieszti tengerészeti hatóság fenntartásáról. Wüllersdorf javaslata a hivatalt a közös külügyminisztérium, vagy egy újonnan szervezett – hadi és kereskedelmi tengerészetet is felügyelő - tengerészeti minisztérium (Marineministerium) alá vonta volna. A miniszter abban bízott, hogy egy ilyen központi hatóságot a magyar fél is közös intézményként ismerne el, amelynek egyúttal minden olyan gőzhajók által hajózott folyami hajózási ügyet is alárendelt volna, amely a tengerbe torkolló, vagy mindkét államterületet érintő folyókra vonatkozott.<sup>417</sup> A tervezett hajózási hatóság és kereskedelmi hivatal végül nem kerültek felállításra,<sup>418</sup> a tengerészeti ügyek és a kereskedelmi szerződések megkötése is a két birodalomfél kereskedelmi minisztériumaitól függött és a vám- és kereskedelmi szerződésben nyert rendezést.

A kereskedelmi hajók oltalmuk és külföldön érdekeik képviselőire vonatkozó ügyekben, az ott székelő cs.k. konzulátusoktól és felsőbb vonalban a közös külügyminisztertől függenek. Minden egyéb tekintetben a tengerészeti és kikötői igazgatás a két birodalomfél mindegyikében, „*az illető kereskedelmi miniszter legfőbb vezetése alatt áll, mely összehangatos módon fog intézteni.*” (1867:XVI. tc. VI. cikk)

<sup>414</sup> Nr. 1. Ministerrat, Wien, 19. Februar 1867 – Protokoll I. MALFÉR 2018. p. 68.

<sup>415</sup> Nr. 18. Ministerrat, Wien, 8. April 1867. – Protokoll I. MALFÉR 2018. p. 103.

<sup>416</sup> Nr. 18a. Ministerrat, Wien, 8. April 1867. – Protokoll I. MALFÉR 2018. p. 110.

<sup>417</sup> uo.

<sup>418</sup> Nr. 18. Ministerrat, Wien, 8. April 1867. – Protokoll I. MALFÉR 2018. p. 104.

### 4.4.3 A kereskedelemügyi orgánumok

A vám- és kereskedelmi szövetség VII. pontjában meghatározott hajózási ügyek a 1867. évben lezajlott hatáskörmegosztásokat és hatáskörátszervezéseket követően alapvetően a kereskedelemügyért felelős minisztériumok kompetenciájába tartozott. Az említett minisztériumok egyúttal koordináló hatóságként is működtek rendszeresen érintkeztek az állami hatóságokkal más minisztériumokkal, tengerészeti hatóságokkal szakmai közegekkel. Szintén a kereskedelemügyi minisztériumok érintkeztek közvetlenül a közös külügyminisztériummal a nevezett ügyekben. Viszont amíg a vám- és kereskedelmi szövetség meg nem kötött addig az osztrák (birodalmi) hatóságok (a kereskedelemügyi minisztérium, majd 1859-től a pénzügyminisztérium, 1865-66-ban a tengerészeti minisztérium, majd 1866-tól ismét a kereskedelemügyi minisztérium) csupán tanácsadó, szakmai támogató jelleggel érintkeztek a külügyminisztériummal.

A vám- és kereskedelmi szövetség megkötésével a döntéshozatal annyiban változott, hogy az osztrák mellett a magyarországi kereskedelemügyért felelős minisztérium is közvetlen érintkezésbe bocsátkozhatott a központi külüggyel és ezen túlmenően mind a kereskedelmi szerződések tartalmának és megkötésének tekintetében – ami a középső Duna-szakasz ügyeiben bír kiemelkedő jelentőséggel –, mind az Európai Dunabizottsággal folytatott ügyvitel tekintetében – amely pedig az Al-Dunára nézve bírt komoly jelentőséggel – együttdöntésre volt jogosult.

Vagyis a külügyminisztériumnak egy-egy külügyi aktus előtt ki kellett eszközölnie mindkét kereskedelemügyi miniszter hozzájárulását, ezen miniszterektől pedig az összes többi érintett alsóbb szakmai hatóság is függött. Ezen eljárásrendben változást az 1907. évi kiegyezés hozott. A szerződés ahogy korábban ezúttal is előírta, hogy *„Mindazon ügyek, melyek oly folyók hajózására vonatkoznak, a melyekre a wien-i kongressus-okmány s az 1857-iki dunai okmány határozmányai alkalmaztatnak, a mennyiben ez ügyek a harmadik államhoz való viszonyt illetik, a III. cikkben részletesen meghatározott fentartások mellett, a közös külügyminister ügykörébe tartoznak.”* Azonban a hivatkozott modalitás már megváltozott a korábbiakhoz képest, ugyanis ameddig a korábbi szerződésekben<sup>419</sup> a külügyminiszter a két fél illetékes szakminisztereinek (ez esetben a cs.k kereskedelemügyi miniszter és a m.k. kereskedelemügyi miniszter)<sup>420</sup> előzetes megállapodása alapján és azok jóváhagyásával járt el, addig 1907-től a

<sup>419</sup> 1867:XVI. tc. III. cikkely; 1878:XX tc. III. cikkely; Az 1887:XX. tc módosítást ezen eljárásban nem eszközölt.

<sup>420</sup> A M. Kir. Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium 1868-ban kapcsolódott be az európai Duna-ügyek intézésébe. Az Európai Dunabizottsággal kapcsolatos első fontos ügy, azon nemzetközi hitelszerződés

szereződés ezen ügyekben a közös külügyminiszter eljárását a kormányok megállapodásához köti.

„Olyan új szerződéseknek tárgyalását és megkötését, a melyek a II. cikkben említvék, a két államra való joghatálylyal, a két törvényhozás alkotmányos jóváhagyásának fentartásával, a két állam kormánya közt létesítendő megállapodások alapján, a közös külügyminister eszközli”<sup>421</sup>

#### 4.4.3.1 Ausztriában (ciszlajtán kormányzat)

A ciszlajtán kormányzatban a kereskedelmi ügyek önálló polgári kormányhatósága elsőként 1848-ban a Pillersdorfi Alkotmány (1848. április 24.)<sup>422</sup> értelmében felállított kormányban jelent meg. I. Ferdinánd császár 1848. március 15-i pátensében<sup>423</sup> rendelkezett az alkotmányosság bevezetéséről és az első felelős minisztérium kinevezéséről. Az első ideiglenes kormány megalakításakor az egykori Hofkammer ügyköreit a cs.k. Pénzügyminisztérium (k.k. Finanzministerium) vette át.<sup>424</sup> Az ideiglenes kormány felállítását megelőzően a kereskedelmi ügyek vitele az udvari dikasztériumok között oszlott meg, 1826-ig a Hofkommerzkommission, míg 1826 és 1848 között az Udvari Kamara (Hofkammer) hatáskörébe tartoztak a kereskedelmi ügyek.<sup>425</sup>

Az alkotmányos átalakulás során az ideiglenes Kolowrat-kormányban (1848.03.20.–1848.04.18.), illetve a Ficquelmont-kormányban (1848.04.18.-1848.05.07.) is a cs.k. Pénzügyminisztérium hatáskörébe tartoztak a kereskedelmi ügyek.<sup>426</sup> Az 1848. május 5-én kinevezett kormányban viszont már kivált a Pénzügyminisztériumból a kereskedelmi ügyek intézése, I. Ferdinánd császár 1848. május 8.-i legfelsőbb elhatározása felállította a cs.k. Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumot, amelynek hatáskörébe tartoztak többek között a mezőgazdasági és erdészeti ügyek, a lótenyésztés, a vízjogi és malomügyi

---

megkötése volt, amelyben a párizsi szerződő felek kezességet vállaltak az EDC működéséért. Ezen ügy a magyar állam részéről több tárcát, így a Pénzügyminisztériumot, a Belügyminisztériumot és a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztériumot is érintette, azonban a külügyminiszterrel és az osztrák kereskedelemügyi miniszterrel közvetlenül csak a m.kir. földművelés- ipar és kereskedelemügyi miniszter érintkezett. MNL OL K 167.

<sup>421</sup> 1908:XII. tc. III. cikkely.

<sup>422</sup> BERNATZIK 1911. pp. 141–.

<sup>423</sup> RGBI 29/1848.

<sup>424</sup> RGBI .

<sup>425</sup> GOLDINGER Walter: *Die Zentralverwaltung in Cisleithanien – Die zivile gemeinsame Zentralverwaltung*. In: WANDRUSZKA, Adam; URBANITSCH, Peter: *Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Band II. Verwaltung und Rechtswesen*. Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1975. p. 135.

<sup>426</sup> KLETECKA, Thomas: *Verzeichnis der Teilnehmer am Ministerrat*. In: HEINDL, Waltraud (szerk.): *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867. I. Abteilung. Die Ministerien des Revolutionjahres 1848*. ÖBV Pädagogischer Verlag, Wien, 1996. p. LXIV.

rendtartások felügyelete, a mezőgazdasági társaságok felügyelete, a folyami hajózás általában, a Duna-gőzhajózás,<sup>427</sup> az Österreichischer Lloyd<sup>428</sup> tengerhajózási vállalat ügyei, az iparügy, a konzuli és kikötőügy, a kereskedelmi és hajózási szerződések, a gyári és belkereskedelmi ügyek, a kereskedelmi társaságok és takarékpénztárak felügyelete, a közlekedési ügyek (utak és csatornák), a statisztika, a technikai oktatási intézmények felügyelete, illetve a mérték- és súlyrendszer.<sup>429</sup>

A központi hatóságok alá rendelten tengerészeti, hajózási és konzulátusi ügyekben középszintű hatóság működött Triesztben. A Központi Tengerészeti Hatóság (Central-Seebehörde in Triest) gyakorolta a felügyeletet a konzulátusok felett tengerészeti (See-), hajózási (Schiffahrts-), kereskedelmi (Handels-) és egészségügyi ágensekben (Sanitäts-Angelegenheiten), magasabb vonalon pedig a fent sorolt ügyek a kereskedelemügyi minisztérium alá tartoztak. Minden egyéb ügyben a konzulátusi ügyek a cs.kir. külügyminiszter kezelésében álltak az 1859. szeptember 12-i legfelsőbb kézirat értelmében.<sup>430</sup>

A koraalkotmányosságot követő neoabszolutista berendezkedés bukása a kormányzati rendszer átfogó reformját is magával hozta. A kereskedelemügyi minisztériumot Ferenc József 1859. augusztus 21-i kéziratával feloszlatta, az építésügyet és az iparügyeket a belügyminisztérium vette át, míg a kereskedelmi ügyek újfent a pénzügyminisztériumhoz kerültek.<sup>431</sup> Alig egy évvel később az Októberi Diploma nyomán a kereskedelmi ügyek továbbra is a Gesamtstaat hatáskörében maradtak, a minisztérium nem került visszaállításra, ugyanakkor a minisztertanácsba Ferenc József rendre kinevezett egy kereskedelemügyi minisztert (Minister für Handel und Volkswirtschaft), aki szervezettel nem rendelkezett, inkább legiszlatív teendőket végzett.<sup>432</sup>

Végül 1861-ben állt fel a Kereskedelemügyi Minisztérium (Ministerium für Handel und Volkswirtschaft). 1862 és 1866 között külön tengerészeti minisztérium (k.k. Marineministerium is működött. A kereskedelemügyre vonatkozó következő központosítási kísérlet Bernhard von Wüllersdorf miniszter nevéhez fűződik, aki 1867-ben megkísérelte a

---

<sup>427</sup> Egészen 1857-ig a Dunagőzhajózási Társaságnak monopóliumjoga volt a dunai folyami hajózásra a Monarchia államterületén, amelyet kárpótlás mellett éppen a párizsi szerződés és az 1857. évi Dunaokmány rendelkezései nyomán volt kénytelen az osztrák császári kormányzat felszámolni.

<sup>428</sup> Az 1836-ban alapított Lloyd hajózási vállalat jogállásáról, tevékenységéről és működéséről ld. NN: *Fünfundsiebzig Jahre Österreichischer Lloyd 1836-1911*. Verlag des Österreichischen Lloyd, Triest, 1911.

<sup>429</sup> GOLDINGER 1975. p. 135.

<sup>430</sup> PISKUR 1862. p. 34.

<sup>431</sup> RGBI 193/1859.

<sup>432</sup> GOLDINGER: *Geschichte der Organisation des Handelsministeriums*. In: ZIMMEL, Bruno (szerk.): *100 Jahre im Dienste der Wirtschaft*. Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, Wien, 1961. p. 306.

közös kereskedelemügyi minisztérium felállítatását. Wüllersdorf elnöki iratai között 1867 márciusában még egy magasabb szintű kereskedelmi integrációt is emlegetett, és ideálisnak egész Európa számára egyetlen közös kereskedelmi hatóságot tartott volna.<sup>433</sup> Miután a birodalmi kereskedelemügyi minisztérium (Reichshandelsministerium), a központi kereskedelmi hivatal (Handelsamt) terve is megbukott az 1867 február-áprilisi tárgyalásokon, a kereskedelmi ügyek hatékony vitelének átmentésére egyedülként a közös külügyminisztérium kereskedelempolitikai osztálya maradt.<sup>434</sup>

A kiegyezés nyomán a cs.k. kormányzat illetékessége a ciszlajtán tartományokra korlátozódott. A magyar kormányzat ellenállása nyomán a kereskedelemügyek nem emelkedtek birodalmi szintre, közös kereskedelmi hatóság sem jött létre, bár Andrassy külügyminiszter kezdeményezésére a külügyminisztériumban megtörtént a kereskedelempolitikai ügycsoportok koncentrációja. A kereskedelemügyek közössége azonban nem terjeszkedett tovább az autonóm kormányok közös elvek szerinti önálló eljárásainál, valamint a vám- és kereskedelmi szövetség harmonizáló rendelkezéseinél. Ami a tengerészeti ügyeket illeti, a középszintű államszervezet kérdésében is a paritás érvényesült, a magyar tengerészeti ügyek kikerültek a trieszti tengerészeti hatóság fennhatósága alól, és Fiumében egy magyar tengerészeti hatóság került felállításra. A k.k. Handelsministerium szervezete és ügybeosztása alapján véve az 1908-ban eszközölt változásoktól eltekintve állandó maradt.<sup>435</sup>

A Vormärz időszakát követően a tengerészeti igazgatásban is létrejött egy tengerészeti hatóság, amely a kikötők és tengeri kerületek (Provinzen) politikai igazgatását végezte. A kereskedelmi tárcák alá rendelve középszintű hatóságként működött 1850 óta a Központi Tengerészeti Hivatal (k.k. Zentralseehörde) Triesztben, amelynek hatáskörébe a tengerészeti ipari, kikötőépítési, kikötőrendészeti és egészségügyi (Seesantitätswesen) ügyek tartoztak. Így a kereskedelmi tengerészet és a haditengerészet szervezetét és felügyeletét sikerült elkülöníteni.<sup>436</sup>

#### 4.4.3.2 Magyarország (transzlajtán kormányzat)

##### Az 1848-1867 közötti időszakban.

A kereskedelmi ügyek felügyelete felső vonalon az előző fejezetben ismertetett dikasztériumok hatáskörében állt, míg az 1848:III. tc. – hasonlóan az Ausztriában kiadott alkotmányhoz és

---

<sup>433</sup> GOLDINGER 1975. p. 140.

<sup>434</sup> GOLDINGER 1961. pp. 316–317.

<sup>435</sup> GOLDINGER 1961. p. 316.

<sup>436</sup> GOLDINGER 1961. p. 312.

kormányalakításhoz – kimondta a független felelős magyar minisztérium felállítását. A minisztérium kereskedelmi osztályát a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter vezette. Felmerült ugyan önálló tengerészeti osztály felállítása is a felelős minisztériumban, azonban Kossuth Lajos ezt elvetette, mivel annyira még nem tartotta fejlettnak a magyar hajózás ügyét, hogy az önálló minisztériumot kaphatna.<sup>437</sup>

Az 1848:III. tc. a felelős minisztériumban a következő osztályok felállítását mondta ki: „a) *Belügyek.* b) *Országos pénzügy.* c) *Közmunka és közlekedési eszközök, és hajózás.* d) *Földművelés, ipar és kereskedés.* e) *Vallás és közoktatás.* f) *Igazságszolgáltatás és kegyelem; és g) Honvédelem osztályai.*”<sup>438</sup> Az áprilisi törvények értelmében felállított kormánystruktúrában az egyes tárcáknak külön minisztériumokat nem szerveztek, hanem ezek ügyköreit a felelős miniszter vezetésével az összminisztérium (kormány) egy-egy osztálya látta el. Ami a hajózás kérdését illeti, azt nem a kereskedelmi ügyekért is felelő Földművelés, Ipar és Kereskedés Osztálynál, hanem a 'Közmunka és Közlekedési eszközök, és hajózás' elnevezésű osztálynál találjuk. A Batthyány-kormány lemondását követően a kivételes közjogi helyzetben, a radikalizálódó országgyűlés Országos Honvédelmi Bizottmány felállítását mondta ki 1848. szeptember 21-én. A végrehajtó hatalmat gyakorló bizottmányban külön kereskedelmi-hajózási ügyekért felelő biztos nem működött.<sup>439</sup> Az Országos Honvédelmi Bizottmány ügyköreit az Olmützi Alkotmány és a debreceni Függetlenségi Nyilatkozat kiadását követően az 1849. május 2-án felállított Szemere-kormány vette át. Az új kormány szerkezete a Batthyány-kormányét követte annyi különbséggel, hogy a Felség személye körüli miniszter, helyett külügyminisztérium is külügyi tárca került felállításra. A Szemere-kormányban a közlekedés- és közmunkaügyi miniszter megnevezéséből a hajózás elmaradt, a földművelés- ipar- és kereskedelemügyi miniszteri tisztség betöltetlen maradt, azt ügyvivőként a külügyminiszter Batthyány Kázmér látta el.<sup>440</sup>

A Szemere-kormány működése 1849. augusztus 11-én végérvényesen lezárult, egyúttal Magyarország a császári haderők katonai igazgatása alá kerültek. Az 1849-től 1860-ig tartó időszakban a magyarországi államügyek vitelét az osztrák császári királyi kormányzat, minisztériumok,<sup>441</sup> illetve a Magyarországon felállított kormányzóság és helytartóság (illetve

---

<sup>437</sup> BATHÓ Gábor: *A magyar kormány szerkezetének változásai és működése egyes aspektusai Magyarországon 1848 és 1944 között (doktori értekezés)*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2021. p. 35.

<sup>438</sup> 1848:III. tc. 14.§.

<sup>439</sup> A bizottság tagjai Kossuth Lajos, Nyáry Pál, Madarász László, Pálffy János, Patay József és Zsembery Imre lettek. F. KISS Erzsébet: *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987. p. 77.

<sup>440</sup> Uo. pp. 118–120.

<sup>441</sup> A kereskedelmi és hajózási ügyek viteléről a koraalkotmányosság és a neoabszolutizmus időszakában ld. az előző alfejezetet.

helytartósági osztályok) látták el. Az Októberi Diploma kiadását követően Ferenc József felállította a M.K. Helytartótanácsot és a M.K. Kancelláriát, a kancellár egyúttal tagja lett a birodalmi minisztertanácsnak is, azonban a kereskedelmi ügyek továbbra is az összmonarchia birodalmi minisztériumainak hatáskörében maradtak.

#### A dualizmus időszakában (1867-1918).

A dualizmus időszakában a kormányzati struktúra az 1848:III. tc. nyomán alakult ki és kisebb változások mellett is alapvetően állandó maradt. A hajózási ügyekben fokozottan érintett két minisztérium átszervezésére 1889-ben került sor, amely évre egy cezúraként is tekinthetünk. Az 1867 és 1889 közötti időszakban a hajózási kérdések belügyi viszonyai és a belvízi folyami hajózás többnyire a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium kompetenciájába tartoztak, míg a vízjog, a tengerészet, a kereskedelmi szerződések megkötése és a külpolitikai jellegű kérdésekben a Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium járt el, egyúttal ezen minisztérium mint magyar Handelsministerium kezelte a vám- és kereskedelmi szövetség ügyeit, illetve közvetlenül érintkezett a közös külügyminisztérium közigazgatási osztályával az Európai Dunabizottsággal folytatott ügyvitel tárgyában. A repertorium ezutóbbi ügykört egyenesen a magyar kormány képviselőjének nevezi az Európai Dunabizottságban.<sup>442</sup> Az 1889. évi kormányzati reformok nyomán felállított Földművelésügyi Minisztérium a műszaki jellegű és vízjogi ügyköröket vette át, a többi ügykör a Kereskedelemügyi Minisztériumra szállt át, így utóbbi kompetenciájába tartozott mind a képviselő, mind a kereskedelmi, mind a tengerészeti és a belhajózási ügyek.

A dualizmuskori első magyar minisztériumot Ferenc József 1867. február 20-án nevezte ki, élén Andrássy Gyula miniszterelnökkel. Az új magyar kormány átvette a Helytartótanács és a Kancellária ügyköreit is, a miniszterelnökkel és 9 miniszterrel működött. Az Andrássy-kormány szerkezete követte a jogfolytonosság jegyében az 1848. áprilisi berendezkedést, azonban a minisztériumi struktúra annyiban megváltozott, hogy az egyes tárcák immár nem az összminisztérium osztályaiként, hanem külön szervezetként minisztériumként működtek. A tárcák 1867-ben a következő voltak: belügy, pénzügy, igazságügy, vallás- és közoktatásügy, földművelés- ipar és kereskedelemügy, közmunka- és közlekedésügy, illetve a Felső személye körüli miniszter mellett működött egy tárca nélküli horvát-szlavón dalmát tárca nélküli miniszter is.

---

<sup>442</sup> KISS Dezső: *A Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium levéltára (1867-1888) Repertorium.* Levéltárak Országos Központja, Budapest, 1958. p. 6.



Már 1867-ben megkezdődött a minisztériumok szervezése. A kereskedelmi ügyeket a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium felügyelte, amely az ügyköreit a Helytartótanáctól, illetve az osztrák Belügyminisztériumtól, Kereskedelemügyi Minisztériumtól, Hadügyminisztériumtól vette át. A Minisztérium hatáskörébe 18 ügycsoport tartozott ezek közül vizsgálódásunkban a vízügyek (XI.), a kereskedelmi és vámügyek (XIV.), illetve a tengerészeti ügyek (XV.) a legjelentősebbek. A vízügyek körébe tartoztak a vízjogi törvény végrehajtásával kapcsolatos teendők. A kereskedelmi és vámügyek csoportjába tartozott a kereskedelmi szerződések előkészítése, tárgyalatása és megkötése, egyúttal a magyarországi kereskedelmi törvények, rendeletek előkészítése és végrehajtásuk felügyelete, a kereskedelempolitikai ügyek, illetve a vám- és kereskedelmi szövetség ügyei. A külügyi igazgatáshoz kapcsolódó kompetenciák között a konzulátusok és kereskedelmi ügynökségek szervezésére vonatkozó jogköröket kell még megemlítenünk.<sup>443</sup>

A Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium inkább a közlekedésmérnöki, építészeti teendőket felügyelte. A hatáskörébe tartoztak a vasúti ügyek, a postaügyek, illetve a magyar királyi folyammérnöki hivatalok felügyelete. Azonban meg kell említenünk, hogy a minisztérium is foglalkozott a kereskedelmi ügyek egy meghatározott, a közlekedési politikában érintett felügyeleti részével.

A minisztérium 1867. évi szervezésétől kezdve a vasút és hajózás közigazgatási, jogi és forgalmi ügyeivel, ide tartoztak azon hatósági eljárások is, amelyeket az 1856. évi párizsi szerződés és az 1857. évi Dunahajózási Okmány értelmében Gorove István miniszter ideiglenes jelleggel rendeletben hirdetett ki.<sup>444</sup> A nevezett hatósági feladatokat a minisztérium II. szakosztálya, míg 1871-től a III. szakosztálya látta el egészen 1881-ig. Az 1881. évben foganatosított átszervezés nyomán a hajózási és vasúti ügyek kezelése elváltak, a II. (vízépítészeti és hajózási) szakosztály hatáskörébe kerültek a tengeri kikötők, a Duna és mellékfolyóinak ügyei, a Tisza és mellékfolyóinak ügyei, illetve a magánvízi perek és személyzeti ügyek kezelése (Ezutóbbi az 1888-ig eszközölt kisebb átszervezések folyamán kiegészült műszaki, vízrajzi, vízépítészeti ügyekkel).<sup>445</sup> A hajózásra vonatkozó minisztériumi ügykörbe a gőzhajózásra vonatkozó okmányok és kérvények elintézésé, a gőzhajózási

---

<sup>443</sup> KISS 1958. p. 6.

<sup>444</sup> A közmunka- és közlekedésügyi miniszter 1869. április 21-én kelt rendelete, amellyel egyúttal kihirdetésre került a hajózás gyakorlásáról szóló ideiglenes utasítás és az ideiglenes hajózási rendszabályok is. RT. 1869/65.

<sup>445</sup> KARDOS Kálmán: *A Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium levéltára /1867-1888/ Repertórium*. Levéltárak Országos Központja, Budapest, 1958. pp. 6–9.

vállalatok engedélyezése, gőzhajózási társulatok és magánosok közötti vitás ügyek elintézése, hajózási forgalmi ügyek, illetve az árszabási, díjszabási és üzletszabályzati ügyek tartoztak.<sup>446</sup>

Az 1889. évi kormányzati reformok nyomán a Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium, illetve a Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium ügyeit az átszervezések nyomán a Kereskedelemügyi Minisztérium és a Földművelésügyi Minisztérium vette át.<sup>447</sup> Míg a Kereskedelemügyi Minisztérium átvette a jogelődöktől a hajózással kapcsolatos hatósági, kereskedelmi és külügyi vonatkozású ügyeket, addig a Földművelésügyi Minisztérium hatáskörébe inkább a vízhasználati, vízjogi, mérnöki és építészeti ügyek, hatósági engedélyeztetési eljárások és vízrendészeti kihágások kezelése kerültek.<sup>448</sup> A reformot végrehajtó 1889:XVIII. törvénycikk tulajdonképpen csak a független felelős ministerium felállításáról szóló 1848:III. törvénycikket módosította az alábbiak szerint:

*„A közmunka- és közlekedésügyi minister ezentul kereskedelemügyi-, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minister pedig földművelésügyi ministernek fog neveztetni.*

*A ministerium utasittatik, hogy ezen két minister hatáskörét, illetőleg ugy bel-, mint külszolgálati ügycsoportjait az 1-ső § értelmében megállapítsa, egyuttal a személyzet áthelyezése, illetőleg kicserélése és a költségvetési hiteleknek a két ministerium megállapítandó ügycsoportjai szerint való rendezése és megosztása iránt az 1889. évi állami költségvetés keretén belül intézkedjék.*”<sup>449</sup>

A Kereskedelemügyi Minisztériumban 1889-től a II. Szakosztály hatáskörébe tartoztak a tengerészeti ügyek és az Al-Dunai Vaskapu-szabályozás műszaki ügyei. Emellett a IV. (kereskedelmi) Szakosztály alegységei feleltek a vasúti és hajózási ügyekért (IV/1. ügyosztály), a vám- és kereskedelempolitikai ügyekért, beleértve az Ausztriával fennálló vám- és kereskedelmi szövetség ügyeit (IV/2. üo.), illetve a tengerészeti ügyek általában, a hajózási vállalatok felügyelete és az Európai Dunabizottság ügyei (IV/3.üo.).<sup>450</sup> Ezt követően egészen 1899-ig már csak kisebb szervezeti változások álltak be. A tengerészeti és hajózási ügyek a Monarchia felbomlásáig megmaradtak a II. Szakosztály ügykörében, míg a kereskedelmi ügyek kezelése több ízben változott, 1898-ban átkerült a VI. Szakosztályhoz,<sup>451</sup> 1905-ben a

<sup>446</sup> KARDOS 1958. p. 3.

<sup>447</sup> MÁRKUS Dezső: *Ungarisches Verwaltungsrecht*. Verlag von J.C.B. Mohr, Tübingen, 1912. p. 25.

<sup>448</sup> A Földművelésügyi Minisztériumban a vízügyeket az V. (Vízügyi) Főosztály és alegységei végezték. KISS Dezső: *Földművelésügyi Minisztériumi Levéltár 1889-1945*. Levéltárak Országos Központja, Budapest, 1961. pp. 12–13.

<sup>449</sup> 1889:XVI. tc. 2.§.

<sup>450</sup> BÉLAY Vilmos: *Kereskedelemügyi Minisztériumi Levéltár 1889-1899 (1942)*. Levéltárak Országos Központja, Budapest, 1961. pp. 6–7.

<sup>451</sup> BÉLAY 1961. p. 13.

külkereskedelmi ügyek az V. Szakosztályhoz kerültek,<sup>452</sup> majd 1907-ben ismét a IV. Szakosztályhoz.<sup>453</sup>

A minisztériumok által felügyelt hatóságok közül hármat kell megemlítenünk:

- a) A m.kir. Vasúti és Hajózási Főfelügyelőség 1868. szeptember 1-ével került felállításra,<sup>454</sup> ezzel gyakorlatilag a Bécsben működő főfelügyelőség egyik osztályát Magyarországra helyezték át, míg a bécsi hatóság illetékessége a ciszlajtán tartományokra korlátozódott. A főfelügyelőség a Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium alá rendelten felelt a vasúti és hajózási ügyek felügyeletéért. Szervezetileg 1881 és 1906 között a minisztériumba integráltan működött, majd 1906-tól újra önálló szervezetű országos hatóságként.<sup>455</sup>
- b) A Magyar Királyi Tengerészeti Hatóság fiumei székhellyel 1870-ben került felállításra és szintén a Kereskedelemügyi Minisztérium (1889-ig a Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium)<sup>456</sup> alá rendelten működött. Hatáskörébe tartozott a tengerészeti igazgatás, egyúttal az Európai Dunabizottsággal folytatott ügyvitel során a minisztérium számára a szakmai tanácsokat is nyújtott. A Tengerészeti Hatóság alárendeltségében működött a 10 magyar tengeri rév hivatalok és kirendeltségek (I. Fiume, II. Buccari, III. Porto Rè, IV. Selcze, V. Novi, VI. Cirquenizze, VII. Zengg, VIII. Szent-György, IX. Carlopago, illetve X. Jablanazza és Stinizza), vesztegintézetek, a tengerészeti tanoda, illetve különböző ülnökök és bizottságok (pl. tengerészeti vizsgák ügyében, vagy a halászati ügyekben).<sup>457</sup>
- c) Az Aldunai m.kir. Hajózási Hatóságot 1899-ben állították fel Orsován, az újonnan átadott Vaskapu-szakasz felügyeletére. A hatóság egészen 1918-ig működött, ezt követően beleolvadt a Nemzetközi Dunabizottság szervezetébe.<sup>458</sup> A Hatóság

---

<sup>452</sup> NN: *Magyarország tiszti cím- és névtára XXIV. évfolyam*. Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest, 1905. p. 189.

<sup>453</sup> NN: *Magyarország tiszti cím- és névtára XXVI. évfolyam*. Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest, 1907. p. 200.

<sup>454</sup> RT 1868/167. A közmunka- és közlekedésügyi m.kir. ministeriumnak 1868. évi november 9-én kelt rendelete [...] a m.kir. vasúti és hajózási főfelügyelőség szervezése tárgyában.

<sup>455</sup> TÓTH István: *A magyar közlekedési hatóság jubileumai*. Közlekedéstudományi Szemle. XLII. évf. (1993.) 10.sz. pp. 369–372.

<sup>456</sup> A Magyar Királyi Tengerészeti Hatóság 1888-ban a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Miniszter hatósága alatt állt. A Tengerészeti Hatóság felügyelte a hat magyar tengerészeti kerületben működő kikötői hivatalokat (I. Fiume, II. Buccari, III. Porto-Rè, IV. Selcze, V. Zengg, VI. Carlobago), a tengerészeti kórházat, illetve a Magyar Királyi Tengerészeti Akadémiát. NN: *Hof- und Staatshandbuch der Oesterreich-Ungarischen Monarchie für 1888*. Druck und Verlag der K.K. Hof- und Staatsdruckerei, Wien, 1888. pp. 963–964.

<sup>457</sup> NN: *Magyarország tiszti cím- és névtára. 1890*. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1890. pp. 279–280.

<sup>458</sup> VAS 1933b. pp. 213–214.

ténykedése az 1878. évi Berliini Kongresszuson a Monarchia, közvetetten pedig a magyar kormányra delegált európai mandátumon alapult, amely a Vaskapu-szabályozásra adott felhatalmazást. A hatóság tevékenységének és jogosultságainak nemzetközi jogi alapja az 1871. évi londoni Duna-szerződés VI. cikkelye volt, amely értelmében a hatóság jogosult volt a hajózási rend felügyeletére, vontatószolgálat és kalauzszolgálat működtetésére,<sup>459</sup> amelyet a nevezett szakaszon közlekedő hajóknak kötelezően igénybe kellett venniük.<sup>460</sup> A munkálatok elvégzését követően állította fel a magyar kormány a hatóságot, amely a munkálatok okán fel volt hatalmazva díjak szedésére. A hatóság ténykedése tömegesen vezetett nemzetközi konfliktusokhoz Szerbiával és Romániával, mivel az a hivatali teendőit több ízben román és szerb államterületen volt kénytelen végezni.<sup>461</sup>

---

<sup>459</sup> KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1907. pp. 675–676.

<sup>460</sup> 1899. évi 47,081. sz. KM rendelet 1.§. RT. 1899/181.

<sup>461</sup> HHStA F66 19.K. Nr.12; HHStA F66 19.K. Nr. 13.

## 5. A KÜLÜGYI SZOLGÁLAT SZERVEZETE

### 5.1 A KÜLÜGYI ÁGAK

Az Osztrák–Magyar Monarchia külügyi szolgálatának<sup>462</sup> szervezetét alapvetően három ág adta: a központi szolgálat (*Ministerialdienst*), a diplomáciai kar (*Diplomatendienst*) és a konzuli szolgálat (*Konsulardienst*). E három klasszikus szolgálati ág mellett 1916 óta működtek az I. világháború során megszállt területeket igazgató állások (*Stellvertretungen der im I. Weltkrieg besetzten Gebiete*), illetve szintén a külügyi szervezet részét képezte a konzuli bíraskodás 1891. évi reformja nyomán a működését 1898. január 1-én megkezdő fellebviteli bíróság, a Konstantinápolyi Osztrák Császári és Magyar Királyi Főtörvényszék (*Das K.K. Österreichische und K. Ungarische Konsularobergericht zu Konstantinopel*).<sup>463</sup>

Minthogy a Duna-ágens és az EDC-ügyvitel tekintetében a központi és a konzuli szolgálat, illetve a nagykövetségi és konzuli szint közé ékelődött cs. és kir. delegáltak szintje bírt nagyobb jelentőséggel, a cs. és kir. külügy ezen két szolgálati ágát kívánom bővebben vizsgálni. A diplomáciai szolgálat inkább az európai kongresszusokon való képviseltetés és a nemzetközi szerződések tárgyalatása során bírt nagyobb jelentőséggel. A szakigazgatási és jogi természetű döntéseket rendre az országos szakminisztériumok hozták meg, a nagykövetségek csupán annak kivételében segédkeztek, amikor is az európai kormányoknál diplomáciai érintkezések révén igyekeztek az osztrák–magyar EDC-delegáltak megküldött közös instrukció és álláspont támogatását az EDC-ban kieszközölni.

---

<sup>462</sup> Az Osztrák(-Magyar) Monarchia külügyi szolgálatáról és a külügyi közigazgatásról: ld. KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1907. 787-793.; VON HERRNRITT, Hermann: *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes*. Verlag von JCB Mohr, Tübingen, 1909; RÉNYI József: *A külügyi igazgatás*. KN, Budapest, 1912.; NN: *Jahrbuch des k. u. k. Auswärtigen Dienstes 1917*. K.K. Hof- und Staatsdruckerei, Wien, 1917. pp. 1–4.; HORVÁTH Jenő: *Magyar diplomácia. A magyar állam külpolitikái összekötetése a bécsi kivégzésektől a kettős monarchia felbomlásáig 1915-1918*. Trianon Múzeum, Várpalota, 2020 (eredeti megjelenés: 1927.); BITTNER 1937. pp. 819–843.; MATSCH, Erwin: *Der Auswärtige Dienst von Österreich(-Ungarn) 1720-1920*. Hermann Böhlau Nachf. Wien – Köln – Graz, 1986. pp. 47–164.; RUMPLER, Helmut: *Die rechtlich-organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Aussenpolitik der Habsburgermonarchie*. In: WANDRUSZKA, Adam; URBANITSCH, Peter: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. VI/1. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen*. Verlag der ÖAW, Bécs, 1989. 1–121.; SOMOGYI Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. História Könyvtár, Budapest, 1996. pp. 15–31.; OLECHOWSKI-HRDLIČKA 2001.; DIÓSZEGI István: *Az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikája*. Vince Kiadó, Budapest, 2001. pp. 155–181.; FAZEKAS István: *A Haus- Hof- und Staatsarchiv magyar vonatkozású iratai*. Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest, 2015. pp. 203–214; HALÁSZ Iván: *The Administration of Foreign Affairs in the Central European Countries (1867-1945)*. Forum Iuris, Kolozsvár, 2019. pp. 1–27.

<sup>463</sup> Rudolph WIEDERMEYER: *Geschäftsgang des K. und K. Ministeriums des Äußern 1908-1918*. *Archivalische Zeitschrift*. 40. (1931). p. 133.

A Habsburg Monarchiában a klasszikus külügyi ágak mind különböző és messzenyúló intézményes gyökerekkel bírtak. Míg a központi szolgálat előzményeit az egykori Házi-Udvari- és Állami Kancelláriában (*Haus-, Hof- und Staatskanzlei*) kell keresnünk, addig a diplomáciai szolgálat eredetét a dinasztia képviselőire idegen udvarokhoz küldött arisztokratákban kell meglátnunk. A kereskedelmi tevékenységhez kötődő konzuli szolgálat eredete pedig a bizánci időkig nyúlik vissza, majd a konzulok az Oszmán Birodalom területén gyakoroltak fennhatóságot és érdekképviselőt saját embereik felett.<sup>464</sup> Az 1850-1870-es évek külügyi reformjai nyomán mindhárom ágazat a külügyminiszter vezetése alá került, egyúttal állami hivatalokká alakultak, amelyek immár a Monarchia minden alattvalójának érdekeit és az államcélokat egyaránt képviselték.

## 5.2 A KÖZPONTI SZOLGÁLAT SZEREPE (MINISTERIALSTAND)

Az 1754-ben létrehozott, Kaunitz és Metternich – utóbbit a magyar delegáció nem egyszer Európa külügyminiszterének aposztrofálja<sup>465</sup> – kancellárok által is vezetett Államkancellária (*Staatskanzlei*) ügköreit az 1848. évi koraalkotmányos reformok nyomán a Cs.K. Külügyminisztérium (*KK. Ministerium des Äußern*) vette át, azonban a külügyi viszonyokért felelő államkancellárt már a *Vormärz* időszakában is megillette a *Minister des Äußern* megnevezés. A külügyminisztérium és a központi szolgálat emblematikus színtere, egyúttal a diplomácia és az európai hatalmi politika műhelye a Ballhausplatzi barokk palota, amely analógiája a német Wilhelmstraße, a francia Quai d’Orsay, az olasz Palazzo Chigi, vagy a két világháború közötti időszakban a M. Kir. Külügyminisztérium székhelyét képező Dísz tér.<sup>466</sup> Azonban a kabinetabszolutizmus,<sup>467</sup> illetve általában véve a *Vormärz* időszakában a korábbi Államkancellária szerves összeköttetésben állt az általános adminisztratív ágensekkel.

Somogyi Éva kérdése kiválóan szemlélteti a külügyi és belügyi viszonyok, illetve a birodalmi struktúra összetettségét: „*Aligha lehetett meghatározni 1848 őszén, hol végződik a „belpolitika*

---

<sup>464</sup> PFUSTERSCHMID-HARDTENSTEIN, Heinrich: Von der Orientalischen Akademie zur K.u.K. Konsularakademie In: Adam Wandruszka; Peter Urbanitsch: *Die Hasburgermonarchie 1848-1918. VI/1. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen.* Verlag der ÖAW, Bécs, 1989. pp. 124–127.

<sup>465</sup> NN: *A közös ügyek tárgyalására a Magyar Országgyűlés által kiküldött s Ó Felsége által 1903. december 15-ére Bécsbe összehívott Bizottság Naplója.* Pesti Könyvnyomda-Rt. Budapest, 1904. p. 62.

<sup>466</sup> PRITZ Pál: *A magyar külügyi szolgálat története a polgári korszakban (1867-1948).* In: PRITZ Pál: *Az a „rövid” 20. század. Történetpolitikai tanulmányok.* Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 2005. p. 68.

<sup>467</sup> MEZEY 2003. pp. 291–292.

és hol kezdődik a diplomáciai kapcsolat. Lombardia, Velence, Magyarország lázadó osztrák tartományok voltak, míg Frankfurtban külföldi államok képviselői ülészetek?”<sup>468</sup>

A polgári korszak első másfél évtizedében – Schwarzenbergtől Mensdorff külügyminiszteri hivataláig (1849-1866) pedig a Habsburg Monarchia német-politikája fonódott össze elválaszthatatlanul a belügyi ágakkal, a neoabszolutista államszervezési törekvésekkel, valamint a birodalmi egység gondolatával, amely Ausztria világpolitikai küldetésének előfeltételét jelentette.<sup>469</sup> „A minisztériumi, vagy központi szolgálat, valamint a korábbi Államkancellária színteréül szolgáló Ballhausplatz egyúttal hagyományosan a birodalmi politika, az összmonarchia, a megőrizni óhajtott birodalmi egység szubsztanciájává vált.<sup>470</sup> Ezzel együtt a polgári korszakban is az osztrák(-magyar) külügyminisztériumban betöltött hivatali állások presztízse messze a legmagasabbnak számított a Habsburg Monarchiában.<sup>471</sup>

A külügyminisztérium megnevezése igazodva a Monarchia közjogi átalakulásaihoz több ízben is változott: 1848-ban az egykori Államkancellária (Staatskanzlei) a külügyminiszter (*Minister des auswärtigen Angelegenheiten und des Hauses*)<sup>472</sup> irányítása került és mint a Külügyek és a Császári Ház Minisztériuma működött. Ezt követően az intézmény a 1852. évi április 12-i és május 27-i császári legfelsőbb elhatározások<sup>473</sup> értelmében a Császári Ház és a Külügyek Császári Királyi Minisztériuma (*KK. Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äußern*) nevet vette fel. A kiegyezés nyomán 1867-ben az új közös szerv neve Külügyek és a Császári Ház Császári és Királyi Minisztériuma lett, míg a kiegyezés nyomán a minisztérium felvette a Külügyek és a Császári Ház Császári és Királyi Minisztériuma (*K.u.k. Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äußern*) nevet. Majd Agenor Goluchwski külügyminisztersége alatt Ferenc József 1895. október 4-i legfelsőbb kéziratával a minisztérium nevét a Császári és Királyi Ház és Külügyek Császári és Királyi Minisztériumára (*das Kaiserliche und Königliche Ministerium des Kaiserlichen und Königlichen Hauses und des Äußern*) módosította.<sup>474</sup>

---

<sup>468</sup> SOMOGYI 1996. p. 11.

<sup>469</sup> RUMPLER 1989. p. 119.

<sup>470</sup> SOMOGYI Éva: *Magyarok a bécsi hivatalnokvilágban. A közös külügyminisztérium magyar tisztviselői 1867–1914.* Budapest: MTA BTK TTI, 2017. p. 31.

<sup>471</sup> HEINDL, Waltraud: *Josephinische Mandarine. Bürokratie in Österreich Band 2: 1848-1914.* Böhlau Verlag, Wien, 2013. p. 29.

<sup>472</sup> Az I. Ferdinánd császár által az alkotmányosság életbeléptetésére kiadott rendelvény már a fent jelzett módon nevesíti a külügyminisztert a felelős minisztertanács tagjai között. RGBl 30/1848.

<sup>473</sup> NN 1917. p. 3.

<sup>474</sup> uo. p. 4.

A Külügyminisztérium ügyköreit és működését alapvetően határozták meg az 1852. évi fent említett legfelsőbb elhatározások. A ház minisztériuma hatáskörébe tartoztak a dinasztia közjogi és magánjogi viszonyait érintő ügyek. Míg a minisztérium külügyi hatáskörébe tartoztak az Osztrák Császárság és alattvalói jogainak, érdekeinek védelme, a külügyi államszerződések megkötése, a ratifikációs eljárások lefolytatása, a külföldi képviselőkkel folytatott ügyvitel és közvetítés a belföldi hatóságokhoz, a külügyi képviselők (nagykövetségek, konzulátusok) utasításainak kiadása, érintkezés a Szentszékkal, a kitüntetések és törvényesítések foganatosítása, a konzuli tisztviselők kinevezése, a Házi-, Udvari- és Állami Levéltár (*Haus-, Hof und Staatsarchiv*), illetve a Cs.k. Keleti Akadémia (*K.K. Orientalische Akademie*, 1898-tól K.u.K. Konsularakademie) felügyelete.<sup>475</sup>

A korábbi Államkancellária és a külügyminisztérium fejlődését 1809 és 1918 között egy egyértelműen beazonosítható kontinuitás jellemzi.<sup>476</sup> Bár a ballhausplatzi szervezet, hivatali beosztás, valamint az egyes szervezeti alegységekre utalt kompetenciák és ügykörök (ügynevezett ágensek - *Agenden*) számos alkalommal változáson, módosításokon mentek keresztül,<sup>477</sup> a külügyminisztérium főbb szervezeti és működési elvei lényegében ugyanazok maradtak. Azonban a minisztériumnak és a külügyminiszternek nemcsak az egyes ágensek ügyvitelében, hanem a külügyi szolgálat szervezésének kérdéseiben is kiemelkedő szerepe volt. Az 1859. évi reformmal és a cs.k. Kereskedelemügyi Minisztérium felszámolásával a nagykövetségek mellett a konzulátusok teljessége is a külügyminiszter egységes irányítása alá került. Az 1860-70-es évek konzuli ankétjainak (*Consularenquête*) meghatározó kérdésévé vált az egységes szervezeti és működési elvek kialakítása, az egyes állásokat korábban felügyelő dikasztériumok szerint eltérő, történetileg fejlődött gyakorlat egységesítése, a sztarosztiai felszámolása, emellett a dualista átalakulásból fakadó közjogi változások szintén a szervezeti és működési keretek újraszabályozását igényelték. Beust külügyminiszteri hivatali idejét (1867-1871) a dualista közjogi rendszerhez való adaptáció jellemezte. Andrássy (1871-1878) a korábbi alapvető szervezeti struktúrát megtartotta, vagy is a minisztérium továbbra is a Birodalmi Kancelláriából (*Reichskanzlei*) Elnöki Osztállyá (*Präsidial-Sektion*) finomodott egységre, a politikai referatúrákat (*Referature*) magába foglaló I. Osztályból (*I. Section*, később

---

<sup>475</sup> MATSCH 1986. p. 82.

<sup>476</sup> RUMPLER 1989. p. 47.

<sup>477</sup> A szervezet és az ügykörök beosztása folyamatos kisebb nagyobb átalakításon estek át, amelyeket kancelláriarendeletek sokasága hajtott végre. A rendeletek, cirkulárék (*Zirkularien*) mellett a szokásjog is jelentős hatással bírt a szervezetszabályozó jogforrások között. A történettudomány a külügyminisztérium szervezettörténetében általában 7 alapvető beosztást szokott kiemelni. STROPP, Robert: *Die Akten des k. u. k. Ministeriums des Äußern 1848-1918. Mitteilungen des Österreichischen Statsarchivs*. 20, 1967. pp. 390–401; DIÓSZEGI 2001. p. 156., FAZEKAS 2015. p. 205.



*Politische Sektion*), adminisztratív részlegeket magába foglaló II. Osztályból (*II. Sektion*, később *Administrative Sektion*), illetve segédhivatalokból (*Hilfsämter*) állt. Azonban Andrassy reformjában rendkívül előremutatóan előtérbe helyezte a kereskedelempolitikai ügyeket, a referatúrák és részlegek működését öt, majd három ügycsoportba (*Geschäftsgruppen*) osztotta. Andrassy külön kereskedelempolitikai osztályt állított fel (*III. Sektion, vagy Handelspolitische Sektion*), amelyet a harmadik ügycsoportba osztott be.<sup>478</sup> Bár Andrassy rendszerét a hivatali utódai elvetették, a kereskedelempolitikai ügyek kiemelése mégis előremutatónak bizonyult, hiszen a jogilag fennmaradt, azonban évtizedekig be nem töltött kereskedelempolitikai osztályfőnöki állás alá a delegációk nyomására Aehrenthal ismét felállította a Kereskedelempolitikai Osztályt, amely 4 alegység ügyköreit vette át.<sup>479</sup>

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

### **5.3 A DIPLOMÁCIAI SZOLGÁLAT (DIPLOMATISCHER DIENST)**

A diplomáciai szolgálat eredetét azon arisztokráciában kell keresnünk, akiket az uralkodó más európai udvarokhoz küldött ki a dinasztia érdekeinek képviselőjére. Ausztria esetében a képviseltetés és a tárgyalások döntően összekapcsolódott a Habsburg dinasztia házassági és öröklési politikájából adódó családi ügyekkel.<sup>480</sup> A diplomáciai ág nem bírt a díktatóriumokhoz kötődő hivataltörténeti előzményekkel, mint a központi szolgálat.<sup>481</sup> A Habsburg uralkodó követeit és nagyköveteit a nem szuverén famíliákból küldte ki a külföldi

---

<sup>478</sup> FAZEKAS 2015. pp. 204–205.

<sup>479</sup> HHStA F4. 453. I./13.

<sup>480</sup> PFUSTERSCHMIDT-HARDTENSTEIN 1989. p. 125

<sup>481</sup> SOMOGYI 2017. p. 51.

udvarokhoz, ahova a követ saját háztartását költöztette, így maga költségen tartotta fenn a missziót, ottani kúriáját, háztartását, hivatali szolgálait, egyúttal egy a fogadó udvar méltóságát tükröző egzisztenciát kellett kialakítania.

Így az uralkodó többnyire tehetős nemesi famíliákból kényszerült válogatni, úgy mint az Attemsek, az Eggenbergerek, Herbersteinok, Khevenmüllerek, Schwarzenbergerek, Windisch-Grätzek,<sup>482</sup> míg a magyar arisztokraták közül a XIX. század első felére az Apponyi-, Esterházy-Zichy-, Károlyi- és Reviczky-famíliák.<sup>483</sup> A Beust külügyminiszter által 1868-tól kezdődő reformokig nem merült fel a kérdés, hogy a diplomáciai szolgálat milyen viszonyban van a külügyminisztériummal vagy más hatóságokkal, egész egyszerűen születésük és gazdagságuk által diplomata pályára predesztinált arisztokratákat esetről-esetre látták el megbízásokkal.<sup>484</sup> Míg a történeti hagyományokból fakadóan és korabeli európai konvencióknak megfelelően a diplomáciai szféra arisztokratái saját uralkodójukat szolgálták külföldi udvaroknál (általában) európai fővárosokban,<sup>485</sup> Beust reformtörekvései arra irányultak, hogy ezen apparátust a Monarchia minden alattvalóját képviselő diplomáciai szolgálattá, állami hivatallá formálja. A külügyi szolgálat állami hivatallá formálása lassú folyamatnak bizonyult, hiszen összességében 1720 és 1918 között a misszióvezetőknek csupán 10%-a nem tartozott a főrendűek közé, míg a dualizmus időszakában a nagykövetek között csupán 3 olyan diplomata fordult meg, aki nem volt sem herceg, sem gróf, sem báró.<sup>486</sup> Azonban azonban a reformtörekvések és Beust hivatali utódainak személyzeti politikáját ellenére a nagykövetségek állami hivatali jellegét mindinkább kidomborította, hiszen ezek a közigazgatási és bírósági funkciókat ellátó főkonzulátusok közvetlen irányítását is ellátták, illetve személyi állományok is mindinkább állt önálló felelős hivatalnokokból, mintsem az arisztokrata nagykövet személyes magánkíséretéből.<sup>487</sup>

Ausztria-Magyarország a külföldön császári és királyi követségeket, diplomáciai képviseleteket, külügyi képviseleteket, missziókat tartott fenn. A követek rangosztályai az 1815. évi bécsi és az 1818. évi aacheni kongresszusok alapján a korabeli nemzetközi közjognak megfelelően kerültek kialakításra: 1. nagykövetek (rendkívüli és meghatalmazott nagykövet, 2.

---

<sup>482</sup> PFUSTERSCHMIDT-HARDTENSTEIN 1989. p. 126.

<sup>483</sup> HORVÁTH 2020. pp. 12–16.

<sup>484</sup> SOMOGYI 2017. p. 51.

<sup>485</sup> HALÁSZ – TÓTH 2016. p. 19.

<sup>486</sup> BÁBA Iván – HALÁSZ Iván – TÓTH Nobert: *Külügyi igazgatás*. Dialóg Campus, Budapest, 2017. pp. 15–16.

<sup>487</sup> SOMOGYI 2017. p. 53.

követek (rendkívüli követ és meghatalmazott miniszter), 3. miniszter-rezidensek, valamint diplomáciai ügyvivők.<sup>488</sup>

Ezek közül egyedül a nagykövetek vannak felruházva a reprezentatív jelleggel – Ausztria esetében a császár és király meghatalmazásban (Vollmacht) adta ki –, vagyis nemcsak a küldő államot, hanem magát a szuverént is képviselték.<sup>489</sup> Az osztrák–magyar követeket külföldön megillette a sérthetlenség, a területenkívüliség, legfőbb teendőik közé az alábbiak tartoztak: az idegen államokkal való tárgyalások folytatása (köztük a nemzetközi szerződések tárgyalása és megkötése), jelentések tétele, a külföldön tartózkodó alattvalók tanácsal vagy segéllyel ellátása, illetve bizonyos fokú hatósági hatáskörök a követséghez tartozó egyének és a külföldi államban tartózkodó alattvalók irányában.<sup>490</sup>

Beust külügyminiszter arra törekedett, hogy a diplomácia szaktudást igénylő és az ansziennitást figyelembe vevő hivatallá legyen, ilyen tekintetben a diplomáciai állások is legyenek olyanok mint a minisztériumiak. Beust sikerrel számolta fel a két szolgálati ág közötti merev határokat a két hivatali pálya átjárhatóvá vált a különbségek megőrzése mellett is, ami nem volt példa nélküli jelenség, gondolhatunk a brit Foreign Office-ra, vagy a francia diplomáciára.<sup>491</sup> A központi és a diplomáciai szolgálat viszonya a későbbi évtizedekben is az egyik legjelentősebb kérdéskör maradt külügyi szolgálat reformtörekvései során, hiszen például 1906-ban is Aehrenthal ebben a kérdéskörben szólította fel jelentéstételre a berlini, párizsi, római és londoni cs. és kir. nagyköveteket.<sup>492</sup>

## **5.4 A KONZULI SZOLGÁLAT (KONSULARDIENST)**

### **5.4.1 A konzuli szolgálat általában**

A konzuli szolgálat eredete egészen a bizánci időkig nyúlik vissza. A külföldön működő kereskedők eljárói saját embereik felett érdekképviseletet és joghatóságot gyakorolhattak, bizonyos peres ügyekben bírászkodhattak. Az abszolút monarchiák idején merült fel a császári

---

<sup>488</sup> RÉNYI 1912. pp. 27–28.

<sup>489</sup> RÉNYI 1912. p. 28.

<sup>490</sup> RÉNYI 1912. pp. 29–33.

<sup>491</sup> SOMOGYI 2017. pp. 53–55.

<sup>492</sup> Alois Aehrenthal többek között a külügyi hivatali ágak számáról és viszonyáról, a szolgálatok közötti átjárhatóságról, a külügyi szolgálat szervezeti és ügyrendjéről, valamint a fogalmazói apparátus létszámára és hierarchikus viszonyairól kérdezte az európai kormányokat. HHStA AR F4 453. II./I. 1. Alois Aehrenthal körutasítása a berlini, párizsi, londoni és római nagykövetekhez. Bécs, 1906. november 26.

kormányzatban az igény, hogy a konzulok ne pusztán saját kereskedelmi érdekeiket, hanem a monarchia minden alattvalójának érdekeit és az államcélokat szolgálják.

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

#### **5.4.2 A konzuli jogkörök és funkciók bővülése**

A konzulátusok jogkörei és funkciói jelentősen bővültek a századfordulóra, a legfelsőbb szolgálat (*Allerhöchster Dienst*) és az általános konzuli tevékenység mellett számos különös hatáskör és jogkör is megjelent. Joseph Piskur 1862-ben kiadott munkájában a konzuli hatáskörök és funkciók között azt általános konzuli teendők mellett a konzuli képviselőt, a konzuli védelmet, a nyilvántartást, a konzuli bírósági jogköröket (polgári és büntető bírászkodás, közjegyzői tevékenység, hitelesítés, hagyatéki ügyek, anyakönyvezés), a hajózással kapcsolatos általános és különös hatásköröket és teendőket, az útlevelügyeket, illetve a politikai, hivatali és kereskedelmi rendszeres jelentéstételt kategorizálja.<sup>493</sup>

A Joseph von Malfatti Monte di Tretto osztályfőnök által összeállított konzuli kézikönyv az általános hatáskörök között 10-et nevez meg, külön fejezetben tárgyalja a jelentéstételt, a közjegyzői hivatal, az útlevelügyeket, a nyilvántartást, a letéti ügyeket, a hagyatéki ügyeket, a segélyek ügyét, a konzuli díjakkal, illetve egyéb adók díjak illetékek elszámolását. A hajózási ügyek kapcsán már 23 különböző hatáskört és funkciót, míg a konzuli bírászkodás körében 13-

---

<sup>493</sup> PISKUR, Joseph: *Consulatwesen von Oesterreich*. Wien, Druck und Verlag von Carl Gerold's Sohn, 1862. 64–152.

at nevezett meg Malfatti.<sup>494</sup> A konzuli kézikönyv 1904. évi újraserkesztett és hatályosított kiadásában Malfatti már 19 fejezetben sorolja fel a konzuli teendőket, jogköröket és eljárásokat.<sup>495</sup> Bár a magyar igazságügyminisztérium által készített kimutatás szerint az 1905. évi hágai nemzetközi magánjogi konferencia perjogi egyezménye nyomán a peres és nem peres eljárásokban a magyarországi és ausztriai bíróságok a külföldi hatóságokkal és bíróságokkal diplomáciai úton is érintkeztek,<sup>496</sup> a külügy igazgatásban a hatósági tevékenységet alapvetően a konzuli ágazat orgánumai végezték.

### 5.4.3 Szervezési kérdések

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

Szintén visszatérő kihívást jelentett a külügyi szolgálat finanszírozásának kérdése, amely a XIX. század végére tarthatalanná válván, elengedhetetlenné tette a konzuli díjszabályzat – hosszan húzódó – reformját is. A külügyi szolgálat költségeit fedező közös költségvetést a delegációk állapították meg, ami szintén korlátozta a külügyminisztérium mozgásterét, főként a magyar delegáltak mutatkoztak érzékenyek az esetleges közjogi kérdésekben.

Mivel a konzuli ügyek átfogó törvényes rendezésére 1867-ben nem került sor, ezt követően a kormányközi tárgyalások hosszasan elhúzódtak a konzuli tevékenységből származó bevételeket meghatározó konzuli díjtartifa reformja 1900-ig húzódott. Vagyis egészen századfordulóig a Metternich kancellár által bevezetett – már régen elavult -díjszabályzat szerint szedték a díjakat a konzuli hatóságok és konzuli bíróságok. A régi díjszabályzat hajózási illetékei indokolatlanul

---

<sup>494</sup> VON MALFATTI MONTE DI TRETTO, Joseph: *Handbuch des österreichisch–ungarischen Konsularwesens. Erster Band.* Wien, Wilhelm Braumüller, 1879. 48–148.

<sup>495</sup> VON MALFATTI MONTE DI TRETTO, Joseph: *Handbuch des österreichisch–ungarischen Konsularwesens. Erster Band Konsularwesen.* Wien, Manzsche K.u.K. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, 1904. 183–554.

<sup>496</sup> MNL OL K 579. B. 1081.; D 3870. Nr. 14934/1909 I.M.

magasak,<sup>497</sup> míg az egyéb díjak értéke relatíve annyit csökkent, hogy a konzuli hivatalok működési költségeit csak kis részben kompenzálta.

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

Összességében megoldatlan maradt a külügyi (főként konzuli) szolgálat, valamint a két kormány szakigazgatási ügyköreinek harmonizálása. A külügyi szolgálat ügykezelési rendszerének reformját az alsó-ausztriai helytartóság 1904. évi kancelláriareformjának mintájára kísérelte meg a külügyminiszter. A gyorsan szaporodó ügyek, az országos szakminisztériumok és a külügyi szolgálat közötti intenzív napi szintű ügyvitel indokoltá tette az ügykezelés és az ágensek egységesítését. A külügyminisztérium előzetesen a közös és az osztrák minisztériumokat kérte fel a reform kivitelezhetőségének véleményezésére, azonban már a kísérletnek már ezen szakaszában több hivatal jelezte, hogy az új rendszert nem tartja kiterjeszhetőnek.

## **5.5 AZ EDC-ÜGYEK APPARÁTUSA**

A közöskülügyminisztérium kebelbéli szervei, főként az adminisztratív, vagy a kereskedelempolitikai osztályfőnök volt az aki a cs.k és a m. kir. kereskedelemügyi minisztériumokkal a külügyminiszter nevében az ügyvitelt folytatta. Az osztályfőnök irányítása alatt álló részlegek (Departements) dolgozták fel az EDC-hez kiküldött cs. és kir. delegált jelentéseit, emellett memorandumokat, tervezeteket, jogi és kereskedelempolitikai szakvéleményeket dolgoztak ki. Az ügyvitel kulcsfontosságú szereplője az Osztrák–Magyar Monarchia cs. és kir. delegáltja.

### **5.5.1 Az EDC-agens a közös külügyminisztériumban**

A Monarchia ügyintézési struktúráját vizsgáljuk, majd pedig a következő fejezetben azt tekintjük át, hogy mely aktorok bírtak befolyással a Duna-ágensben a közös külügyminisztérium hivatali működésére.

---

<sup>497</sup> A Reichsrat interpellációban vetette fel a kérdést, és figyelmeztetett, a helyzet olyannyira tarthatatlan, hogy osztrák kereskedelmi hajók idegen zászlók alatt kezdtek működni.

### 5.5.1.1 Duna-hajózás ügye 1848-1867

A külügyminisztérium létrehozásakor az első szervezeti beosztásban (1849) az első szekcióban kompetenciáját tekintve 4 területi alapú politikai referatúra jött létre. Ezek közül az első felelt a német államokkal, a második Franciaországgal, Angliával és az olasz államokkal, a harmadik Oroszországgal, Svédországgal, Belgiummal, Spanyolországgal és a transzatlanti államokkal, míg a negyedik a keleti államokkal való kapcsolattartásért. A második szekcióban 5 betűvel jelölt részleg került kialakításra, melyek közül a D Részleg (Departement D) hatáskörébe tartoztak a kereskedelmi és vámügyek (Handels-Zoll und Mautgegenstände), a gőzhajózás és vasút ügye (Dampfschiffahrt und Eisenbahnen, illetve a keleti ügyek is (Orientangelegenheiten)).<sup>498</sup>

A következő jelentős változás 1859-ben a kereskedelemügyi minisztérium felosztásával következett. A megszüntetett Handelsministerium építési ügyköreit (Bauwesen) a Belügyminisztérium, kül- és belkereskedelmi (Handelsangelegenheiten), illetve vasúti ügyeit (Eisenbahnwesen) a pénzügyminisztérium (Finanzministerium), végül a konzuli ügyeit a külügyminisztérium vette át.<sup>499</sup>

Az 1849. évi beosztás második (1859. évi) módosításában külön adminisztratív (az F Departement) részleg felel a hajózási (Schiffahrt) és telegráfügyekért (Telegrafenangelegenheiten).<sup>500</sup> A beosztás harmadik módosítását Rechberg külügyminiszter hajtotta végre 1860-ban, amely során a teljes II. (adminisztratív) szekció újraszervezésre került, amely során a kereskedelmi- és hajózási ügyek (Handels- und Schifffahrtsangelegenheiten) a H részleghez kerültek.<sup>501</sup> A beosztásokból az is kiderül, hogy az említett részleget Gagern báró vezette, aki egyúttal az első szekcióban a sajtóügyek referenseként is működött.<sup>502</sup> Gagern mellett a H részlegben 3 segédhivatalnok működött Buhl udvari tanácsos, az I részleget és a 3. Referatúrát (Oroszország, Svédország, Spanyolország, transzatlanti kapcsolatok) von Vesque és Calice fogalmazók.<sup>503</sup> A politikai referatúrák és az adminisztratív részlegek állománya

<sup>498</sup> STROPP, Robert: *Die Akten des k.u.k. Ministeriums des Äußern 1848-1918. Politisches Archiv. Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs* 20. (1967). p. 390.

<sup>499</sup> GOLDINGER, Walter: *Die Geschichte der Organisation des Handelsministeriums*. In: ZIMMEL, Bruno (szerk.): *100 Jahre im Dienst der Wirtschaft*. pp. 304–305.

<sup>500</sup> STROPP 1967. p. 391.

<sup>501</sup> STROPP 1967. p. 392.

<sup>502</sup> HHStA MdÄ AR F4-416. 1-4. *Kanzley Eintheilung der I. Section (1863); Kanzlei-Eintheilung der II. Section (1863)*

<sup>503</sup> HHStA MdÄ AR F4-416. 6. *Vertheilung der Hilfarbeiter in der Referaten des Ministeriums des kaiserl. Hauses und des Aeusseren*.

közötti személyi egyezések tökéletesen illeszkednek a külügyminisztérium weneri fejlesztési koncepciójába. Az 1849. évi beosztás 4. módosítása csak kisebb változást hozott, míg az 1867. évi (5.) módosítás a hajózás ügykörét változatlanul hagyta.

#### 5.5.1.2 A Duna-kérdés Beust és Andrássy alatt (1868-1882)

A kiegyezés aktusa bár a külügyminisztérium szervezetét gyökeresen nem változtatta meg, a szakpolitikai ügyek vitelében jelentős változás történt. Míg 1849 és 1867 között az osztrák cs.k. minisztériumok gyakorlatilag támogató, szakértői tevékenységet végeztek, addig 1867 után a külügyminisztérium bizonyos külügyi aktusokat megelőzően az osztrák és a magyar kormányzat jóváhagyását is meg kellett, hogy nyerje. Nem egy alkalommal az EDC delegált tisztséget is betöltő galaci konzul számára megfogalmazott instrukciók kiküldését megelőzően hosszasan kellett egyeztetni az osztrák és a magyar kormányokkal. Ezen tárgyalások során összességében az osztrák fél tűnt az aktívabb, míg a magyar a passzívabb, lassabb, védekezőbb félnek. A korszak szervezeti elemzéséhez adja magát az ügyek természetéből levonható egyszerűsített megállapítás, miszerint az első (politikai) szekció a közös ügyeket (külügyek), míg a második (adminisztratív) szekció a közös érdekű ügyeket vitte, azonban ez nem volt teljesen igaz.

Ferdinand Beust külügyminiszter 1868-ban kiadta a külügyminisztérium második szervezeti beosztását, amellyel amellet, hogy a politikai szekcióban (politikai osztály) létrehozott egy kereskedelempolitikai referatúrát (Referatur 4), a második szekcióban (adminisztratív osztály) pedig a kereskedelempolitikai kérdések a kereskedelmi és hajózási ügyek, valamint az összes konzulátus ügye az immár arab számmal jelölt 8. Részleghez (*8. Departement*) került. Ez a beosztás még két kisebb módosításon is átesett 1870-ben és 1871-ben.<sup>504</sup>

Andrássy Gyula – akinek hivatali ideje alatt az ügyintézésnek és a reszortoknak egy új rendszere került kialakításra – két szervezeti beosztást is kiadott (1872 és 1877), így a politikai referatúrák és az adminisztratív részlegek 4 ügycsoportba (*Geschäftsgruppe*) kerültek átszervezésre. Az I. ügycsoport két alegységre tagozódott. Az I.A. ügycsoportba tartozott a politikai-diplomáciai ügyek 3 referatúrája, míg az I.B. ügycsoportba tartoztak a kereskedelempolitikai ügyek referatúrája. A referatúrát Gagern báró vezette, a segédszemélyzete báró Konradsheim osztálytanácsos, a majdani európai konferenciákon és a Duna-Agendát kezelő részlegek

---

<sup>504</sup> STROPP 1967. p. 392.; Stropp 1967. pp. 394–395.



vezetésében kulcsszerepet játszó Dr. Plason fogalmazó, valamint Schiessl és Pázmándy gyakornokok voltak.<sup>505</sup>

Ezt követően 1874-ben Andrassy felismerve a kereskedelmi és hajózási szerződések tárgyalásának, valamint a vasútügyeknek és az Európai Dunabizottság ügyeinek fontosságát, ezen ügyköröket az I. ügycsoporton belül újonnan létrehozott IV. referatúrába utalta. Majd az 1877. évi beosztásban a kereskedelempolitikai ügyek egy újonnan létrehozott ügycsoportba és szekcióba kerültek. A III. ügycsoportba, vagyis a kereskedelempolitikai szekcióba, azon belül is a 9. részlegbe.<sup>506</sup>

### 5.5.1.3 Gustav Kálnoky (és Agenor Goluchowski) szervezeti rendszere (1882-1909)

Bár Gustav Kálnoky 1882 és 1895 között töltötte be a külügyminiszteri tisztséget, az 1909. évi szervezeti beosztás elfogadásáig több apró változás esett az általa 1882-ben bevezetett rendszeren. Az Andrassy által létrehozott ügycsoportokra épülő rendszert Gustav Kálnoky teljesen átalakította. Újra két szekció került kialakításra, 4 politikai referatúrával és 10 adminisztratív részleggel. A Duna-hajózás kérdését a 9. részleg vitte.<sup>507</sup> Nagy léptékű újítás volt továbbá a jogi szakértői iroda kialakítása. Ennek során Kálnoky a különböző referatúráknál és részlegeknél működő jogi szakértőket egy új egységes részlegbe (Justizdepartement) szervezte.<sup>508</sup>

A 9. részleg a második osztályfőnök kompetenciájába tartozott, ugyanis az első osztályfőnök Kállay Béni kancellárirendelete szerint az 1. 7. 8. és 9. részlegnek az ügydarabok kapcsán készült fogalmazványok (Konzepte) tisztázatait Wolkenstein osztályfőnöknek kell megküldeni.<sup>509</sup> Kálnoky 1883-ban újabb módosítást hajtott végre, amelyet Robert Stropp sem tüntetett fel szervezettörténeti vázlaiban. A külügyminiszter a 9. részleget két alrészlegre (Abtheilung, Sub-Departement) osztotta fel. A 9a alrészleg élére a Departement korábbi vezetője Plason került, akinek kompetenciájába tartozott többek között a Duna-kérdés (benne az EDC, a Pruth-Bizottság és a folyószabályozás kérdései), az egészségügyi kérdések (Sanitätsfragen), a statisztika, a bank és érmekibocsátás, a Lloyd ügyek, a folyami és tengeri hajózás általános ügyei, Montenegro nem kereskedelmi természetű ügyei, a Szuezi-csatorna,

<sup>505</sup> HHStA MdÄ AR F4-416. Eintheilung des Ministeriums nach Geschäftsgruppen.

<sup>506</sup> STROPP, Robert: *Die Akten des k.u.k. Ministeriums des Äußern 1848-1918. Politisches Archiv*. Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs 20. (1967). p. 392.; pp. 396–397.

<sup>507</sup> STROPP, Robert: *Die Akten des k.u.k. Ministeriums des Äußern 1848-1918. Politisches Archiv*. Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs 20. (1967). p. 397.

<sup>508</sup> HHStA MdÄ AR F4-416. Kanzlei-Verordnung 1305/2. (21.01.1882.)

<sup>509</sup> HHStA MdÄ AR F4-416. Kanzlei-Verordnung 1642/2. (24.01.1882.)

valamint a posta, vasút és telegráf ügyek. A 9b alrészleghez tartozott a nemzetközi egyezmények, a szakmai kongresszusok, a tudományos expedíciók, a kiállítások, a ki- és bevándorlási ügyek, földművelési ügyek, végül a japán a sziámi és a dél-amerikai kereskedelmi szerződések felülvizsgálata.<sup>510</sup>

Az egykori Max Gagern-tanítvány Adolph Plason ekkor már nagy tekintélynek örvendett, hiszen az 1883. évi londoni konferencián nyújtott teljesítményéért és 15 éves hivatali szolgálataért Ernst Haannal (korábbi EDC-delegált és konstantinápolyi főkonzul), és Sedlacekkel egyetemben rangos kitüntetésre terjesztette fel őket a külügyminiszter. Kálnoky a III. osztályú Vaskorona (Eiserne Krone III. Classe) kitüntetésre való felterjesztés során kiemeli Plason munkálatait a Duna-kérdéssel kapcsolatos levelezés intézésében és számos memorandum kidolgozásában, továbbá Kálnoky kiemeli, hogy Plason olyan elmélyült tudásra tett szert a rendkívül nehéz kérdésben, hogy Károlyi hathatós segítségére lehetett az 1883. évi londoni konferencián. Emellett nyelvtudása is sok alkalommal szolgálta a minisztériumot, 1869-ben egy speciális feladatot látott el az 1869. évi kairói kongresszuson a Szuezi-csatorna megnyitása alkalmából, továbbá az 1874. évi bécsi nemzetközi egészségügyi kongresszuson a titkári feladatokat is ellátta.<sup>511</sup>

Visszatérve a szervezettörténeti kérdésekre a Duna-ügy a már említett 1890-es módosítás révén került az újonnan létrehozott 11. részleghez.<sup>512</sup> A részleg vezetésére Kálnoky külügyminiszter szintén Plason bárót nevezte ki, aki mellé az Informationsbüroából Edler von Hofstattner osztálytanácsost, von Brunner udvari és miniszteri tanácsost, von Reinlein udvari és miniszteri titkárt, Máriássy fogalmazót és von Bach gyakornokot nevezte ki.<sup>513</sup>

Kálnoky hivatali ideje alatt lényeges változás megy végbe a Duna-ügyek vonatkozásában az 1883. évi londoni konferenciával lezárul az európai kongresszusok sora (1856 Párizs, 1858 Párizs, 1866 Párizs, 1871 London, 1878 Berlin, 1883 London). Míg ezen konferenciákat megelőzően a nemzetközi szerződések tervezetének elkészítése és az ahhoz kapcsolódó diplomáciai játszmák játszottak fontos szerepet. Az 1883-as londoni konferenciával az EDC egy kvázi állandósult szervvé vált és az akták forgalmában nagyobb arányt tettek ki az al-dunai

---

<sup>510</sup> HHStA MdÄ AR F4-416. Kanzlei-Verordnung (11.01.1883)

<sup>511</sup> HHStA MdÄ AR F4-420-6. Vortrag des Ministers. 5534/2 (24.03.1883.)

<sup>512</sup> HHStA MdÄ AR F4-416. Kanzlei-Verordnung 35501/2 (30.12.1890)

<sup>513</sup> HHStA MdÄ F4-416. Kanzlei-Verordnung 35958/2. (01.01.1891.)

államokkal szembeni panaszok, valamint az EDC plenáris üléseiről készült jegyzőkönyvekkel kapcsolatos ügykezelés.

#### 5.5.1.4 Alois Aehrenthal szervezeti rendszere (1909-1914)

Aehrenthal külügyminiszter hivatali ideje alatt a referatúrák és részlegek száma tovább növekedett. Mind hajózási ügyekért, mind a kereskedelempolitikai ügyekért felelős részlegek továbbra is két alrészleg formájában működtek. A 8a. részleg felelt a hajózási, posta-, telegráf- és egészségügyekért, míg a 8b részleg a közlekedési, pénzügyi és szociálpolitikai agendáért. A 9a részleg a kereskedelempolitikai, míg a 9b az agrárügyeket vitte.<sup>514</sup> Az 1890. évi szervezeti beosztáshoz írt jegyzet alapján az EDC ügyeknek az egykori 11. részlegből való kiszakítása Plason kérésére történt.<sup>515</sup>

Kálnoky külügyminiszter bukása óta mind Goluchowski, mind Aehrenthal miniszterek részéről érzékelhető volt az igény a birodalmi politika egységesebb irányítására,<sup>516</sup> mindeközben az Ausztria és Magyarország közötti vám- és kereskedelempolitikai szerződések nem kerültek meghosszabbításra.<sup>517</sup> Aehrenthal magánlevelezésében úgy fogalmazott: „Kitartok azon álláspontom mellett, hogy az osztrák–magyar külügyminiszternek mindenekelőtt birodalmi politikát kell folytatnia, a belső viszonyokat Lajtán innen és túl a birodalmi egység szellemében kell befolyásolnia.”<sup>518</sup> Szintén bonyolította a helyzetet a berlini és a londoni szerződés végrehajtásával kapcsolatos kérdések, hiszen ezen szerződéseket Románia soha nem fogadta el (egyes rendelkezéseit is csak hallgatólagosan).<sup>519</sup> Így az al-dunai ellenőrzésre tervezett vegyes bizottság sem kezdhette meg működését a gyakorlatban. Az EDC kérdésének ingadozását az iratkezelésben is tetten érhetjük, hiszen az Európai Duna Bizottság aktái átkerültek az F66 Binnenschiffahrt (belső hajózási ügyek) fachba.<sup>520</sup>

A háború alatt még bizonytalanabbá vált az EDC sorsa, hiszen a kieső illetékek miatt nem tudta finanszírozni a tevékenységét. Ezért a tagállamok kormányzatai segítették ki a bizottságot. Az Osztrák–Magyar Banktól igényelt 200.000 lei kölcsön kapcsán a külügyminisztérium a

---

<sup>514</sup> STROPP, Robert: *Die Akten des k.u.k. Ministeriums des Äußern 1848-1918. Politisches Archiv. Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs* 20. (1967). p. 399.

<sup>515</sup> HHStA MdÄ .AR F4-416 113. Kanzlei-Verordnung 35501/2 (30.12.1890.)

<sup>516</sup> SOMOGYI Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. História, Budapest, 1996. p. 80.

<sup>517</sup> BALOGH 2007. pp. 2–8.

<sup>518</sup> SOMOGYI Éva: *Magyarok a bécsi hivatalnokvilágban*. MTA BTK TTI, Budapest, 2017. p. 41.

<sup>519</sup> PALOTÁS 1984. p. 153.

<sup>520</sup> STROPP, Robert: *Die Akten des k.u.k. Ministeriums des Äußern 1848-1918. Administrative Registratur. Vierter Teil*. In: *Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs* 34 (1981). pp. 433–434.

kormányokkal is egyeztetett, illetve a kereskedelemügyi minisztériumok mellett az osztrák közmunkaügyi minisztériummal is (kk. Ministerium der öffentlichen Arbeiten)<sup>521</sup> Számos más ügymenetben pedig a közös hadügyminisztérium is feltüntetésre került.

Azt mondhatjuk tehát, hogy az egykori egységes monarchiából (Gesamtmtonarchie), vagy legalábbis annak óhajtott rendszeréből egy dualista államrendszer alakult ki, mely bonyolult, differenciált eljárásokkal és ügymenettel hozta meg döntéseit a külügyek és a közös érdekű ügyek vitele során.

### 5.5.2 A cs. és kir. delegált

Az 1856. évi párizsi szerződés 16. cikkulusa a bécsi kongresszusokmány elveire hivatkozva elrendelte, hogy Iszakcsától lefelé a Duna-torkolatokban a 15. cikkulusban előírtak végrehajtására egy bizottságot kell alakítani, amelyben Ausztria, Franciaország, Nagy-Britannia, Poroszország, Oroszország, Szardínia és Törökország egy-egy kiküldöttel (délégué, Abgeordneter) képviseltesse magát. Ferenc József az Osztrák Császárságnak az Európai Dunabizottságba kiküldött cs.k. delegáltjává először Franz Karl von Becke – későbbi cs. és kir. pénzügyminisztert (1867-1870) nevezte ki, akinek részvételével az EDC nyitóülését 1856. november 4-én tartotta.

Az Osztrák Császárság császári-királyi, majd 1868-tól Ausztria-Magyarország cs. és kir. delegáltjait döntő többséggel a galaci konzulok és főkonzulok közül nevezte ki Ferenc József, illetve Alfons Felner von den Arl delegált esetében 1918-ban IV. (I.) Károly. Az utolsó kinevezés az EDC 1918. évi bukaresti békét követően megkezdett újraszervezés során történt. Az EDC ezen rövid hivataloskodását a Párizs környéki békeszerződések nem ismerték el.

A delegáltakat 1856 és 1868 között a cs. k. (*k.k.*), vagyis császári-királyi (*kaiserlich-königlich*), míg 1868 után a cs. és kir. (*k. und k.*), vagyis a császári és királyi (*kaiserliche und königliche*) titulátúra illette meg, kinevezésük minden alkalommal dekrétumformában császári (és királyi) legfelsőbb elhatározással történt. A magyar és osztrák ügyvitelben a tisztség megnevezésének különböző verzióival is találkozunk, úgy mint a kiküldött (*Abgeordneter*), képviselő (*Vertreter*), a biztos (*Kommissar*), megbízott, vagy a delegált (*Delegierter*). A kiegyezést követően Ausztria-Magyarország delegáltja az Európai Dunabizottságban megnevezés („le délégué d’Autriche–Hongrie à la Commission Européenne du Danube”) állandósult.

---

<sup>521</sup> HHSTA MdÄ AR F66. 19. No.372. Z. 68132/8 1916.

A delegált kinevezése és felhatalmazása dekrétum formában történt, amelyet a császár és király bocsátott ki. A felhatalmazás formuláira példaként láthatjuk Ferenc József 1910. decemberi 6-i legfelsőbb elhatározását,<sup>522</sup> amelyben Viktorin Borhek helyére Alfons Felner von den Arlt – utóbbi galaci főkonzuli kinevezésétől függetlenül – nevezte ki új delegátnak.<sup>523</sup> Az államfő a delegált meghatalmazását császári és királyi megerősítésével látta el.

A delegáltak néhány kivételtől eltekintve az Európai Dunabizottság székhelyén, Galacban hivataloskodó konzulok, vagy főkonzulok közül kerültek ki. Az osztrák–magyar EDC-delegált tisztség 1868-ban a betegeskedő Alfred Kremerről, a cs. és kir. bukaresti főkonzulra, Nikolaus Zulauf von Pottenburgra szállt (1869-1871), akit a konzuli állás nélküli Ottocar Schlechta Wehrhrd követett (1871-72).<sup>524</sup>

Ezt követően egy érdekes kísérlet következett a Monarchia külügyi apparátusában, ugyanis Ferenc József 1873. október 30-i legfelsőbb elhatározásával Gustav von Gröller lovagot nevezte ki Ausztria-Magyarország cs. és kir. delegáltjává az EDC-ban.<sup>525</sup> Az új delegált nem a klasszikus külügyi állományból, hanem közvetlenül a cs. és kir. haditengerészet sorhajókapitányainak köréből érkezett. Kinevezésével az osztrák–magyar külügy egyértelműen a jelölt hajózási szakismereteit részesítette előnyben a cs. és kir. Keleti Akadémián is oktatótt<sup>526</sup> konzuli, szakigazgatási, nemzetközi jogi, valamint kereskedelmi és eljárásjogi ismeretekkel szemben.

Gröller delegáltként eleinte jó benyomást tett a Külügyminisztériumra, hiszen terjedelmes jelentéseiben hosszasan elemezte az EDC hatóságainak működését, hivatali viszonyait és személyi állományát. Gröller szigorú kritikával élt a Bizottság gazdálkodásával kapcsolatban, emellett hevesen kritizálta az illetérendszer, a mérésügyi eljárást és a mérnöki koncepciókat, nem kímélve a – Philip Girard<sup>527</sup> és Széchenyi István<sup>528</sup> mellett – „Duna atyjaként” tisztelt brit főmérnököt Sir Charles Hartleyt sem. Azonban a Külügyminisztériumba idővel több forrásból is érkeztek megalapozott panaszok Gröllerrel szemben, miszerint a delegált hivatali teendőit

---

<sup>522</sup> Az okmány szövegét ld. a mellékletek között.

<sup>523</sup> HHStA AR F4 K.88. 6. Alfons Felner EDC-delegált kinevezési okmánya.

<sup>524</sup> AGSTNER, Rudolf: *Handbuch des k.k./k.u.k. Konsulardienstes*. New Academic Press, Wien, 2018. p. 265.

<sup>525</sup> MNL OL K168. 404. 2423/1874. Orczy Béla külügyminisztériumi osztályfőnök Zichy József földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszternek. Bécs, 1874. február 8.

<sup>526</sup> A Cs. és Kir. Keleti Akadémia, majd Konzuli Akadémia (K.u.k. Konsularakademie) tanterveiről és jogi képzéseiről ld. SZABÓ Mátvás: *Die juristische Bildung an der k.u.k. Konsularakademie, mit Fokus auf die staatsrechtlichen Studien*. Pravnehistorické Studie – Studia Historiae Iuris Pragensis, LII. (2022). 1. pp. 53–76.

<sup>527</sup> LAHMER, Robert: *Industrielle Briefe aus Nordböhmen*. Warnsdorf, Druck und Verlag von Ed. Strache, 1886. pp. 40–43.

<sup>528</sup> MUHR, Adalbert: *Die Donau im Spiegel der Dichtung*. Der Donauraum. XVIII. 1973/I. pp. 29–30. ff.

hanyagolja, delegált kollégáival pedig a diplomáciai protokollt számtalanszor durván sértve tisztségével összeegyeztethetetlen hangnemben érintkezett.

Ezt követően a Külügyminisztérium a galaci (fő)konzul tisztségét és az EDC-delegált karaktert is rendre egyazon tisztviselőre ruházta. azonban ez a továbbiakban is két külön aktusban történt. A (fő)konzuli kinevezés mellé az osztrák–magyar tisztviselő külön felhatalmazásban nyerte el delegált karakterét.

A kinevezési okmányokban a delegált karakter elkülönülését Gröller lovag és Schlechta báró esete a gyakorlatban is megvilágította. Mindez azért is bír jelentőséggel, mert az osztrák és a magyar kormányzatok, illetve a közös külügyi szolgálat között több ízben vita tárgyát képezte a szakminisztériumok befolyásának, illetve a miniszterek kompetenciájának és felelősségének kérdése. Míg a kiegyezést követő években a szervezeti átalakulások és az új alaptörvények mikénti alkalmazásában bizonytalan óvatos hangvételű átiratokkal találkozunk, addig egy évtizeddel később a magyar kereskedelmi miniszter felháborodottan vonta kérdőre Andrassy külügyminisztert, amiért a külügy elmulasztotta a magyar egyetértő átirat bevárását és kieszközlését. A magyar miniszter (konkrét cikkelyek megnevezése nélkül) a vám- és kereskedelmi szövetség uralmára hivatkozott, amit a külügyminisztérium értetlenül fogadott.<sup>529</sup> Kemény Gábor miniszter nem alapozhatta a IX. cikkelyre álláspontját, hiszen az a konzulátusi ügyek külügyminiszter általi vezérléséről szól, illetve kimondja: „*Consulátusok felállításánál és a consulátusok számára kereskedelmi ügyekben adandó utasításoknál a külügyi minister a két kereskedelmi ministerrel egyetértőleg fog eljárni.*” Az EDC-ügyekben azonban, mint láttuk a cs. és kir. delegált jár el.

A magyar tiltakozás tehát vagy a már említett VII. cikken alapul, mint ahogy azt egy későbbi ügyben, 1906-ban a M.Kir. Igazságügyminisztérium érvelésében is látjuk,<sup>530</sup> vagy az is lehet, hogy a magyar szakminiszter a vám- és kereskedelmi szövetségből fakadó szerződéses viszonyra és a két szakminiszter befolyására a közös érdekű ügyek kezelésének általános elveként tekintett.

---

<sup>529</sup> SZABÓ Mátyás: „*Hasonló természetű ügyek eldöntése csak a két szakminiszterrel egyetértésben a külügyminiszter által eszközölhető*” – *Magyar kereskedelmi szakminisztériumok befolyása európai ügyekre a dualizmus idején.* Archivnet, 22. évf. 3. sz.

<sup>530</sup> MNL OL K26. 688.cs. 3202. MKIM 14864/II. Polónyi Géza igazságügyminiszter nevében Günther államtitkár Kossuth Ferenc kereskedelemügyi miniszternek. Budapest, 1906. április 27.

A külügyi szolgálat számára nemcsak presztízst, de komoly kihívást is jelentett az európai hatalmi koncert<sup>531</sup> szerveiben történő részvétel. Ezek közül is kiemelkedett az EDC intézménye, amely az al-dunai osztrák–magyar külügyi szervektől, mind a konzuli hatóságoktól, mind a konzuli ügynökségektől magas színvonalú hivatali ügyvitelt, diplomáciai és nemzetközi jogi jártasságot, kiemelkedő kereskedelmi jogi, kereskedelempolitikai, hajózási ismereteket és nem utolsósorban átlagon felüli munkabírást igényelt.

Ernst von Haan 1875 szeptemberében galaci konzullá történő kinevezésekor<sup>532</sup> kérést intézett a külügyminiszterhez, hogy az engedélyezze a tervezettnél korábbi hivatalba lépést, ugyanis a leendő delegátnak alaposan fel kellett készülnie az európai Duna-ügyek intézésére, egyúttal a nemzetközi szervezet ügyvitelében való eligazodásra. Haan kérelme konkrétan is rávilágít arra, hogy milyen szerteágazó ismereteket és kvalitásokat kívánt meg a galaci konzulátus vezetése. Haan előzetesen egyeztetett az EDC Központi Irodájának (*Bureau Centrale*) igazgatójával, ezt követően arra jutott, hogy ahhoz, hogy az EDC közgyűlésének 1875. évi őszi ülészsaka előtt a Monarchia előterjesztéseit időben kidolgozhassa és benyújthassa, szükséges alaposabban elmélyülnie a helyi viszonyokban. Ezutóbbiak között elengedhetetlennek tartotta a hajózási gyakorlat, a bizottság munkálatainak, az ottani szolgálatok és hivatalok szervezeti és személyi viszonyainak tanulmányozását.<sup>533</sup>

Emellett Haan figyelmeztetett, hogy mivel az őszi ülészsakon az EDC az évek óta legkiemelkedőbb fontosságú díjtarifarevízió kérdését veszi napirendre – amelyben a kedvező képviseltetést az osztrák és a magyar kereskedelemügyi miniszterek is kifejezetten kérték – szükséges a régi akták, jegyzőkönyvek és nemzetközi szerződések tanulmányozása, illetve konzultációk lefolytatása a hajóskapitányokkal, delegáltakkal és a személyezettel.<sup>534</sup>

Visszatérve a galaci konzulra, annak különleges állása, illetve az európai delegált karakteréhez fűződő viszonya a hivatalszervezés szempontjából is kérdéseket vetett fel. Így például 1905-ben a német császári külügyi hivatal az osztrák–magyar külügyminisztériumtól érdeklődött, hogy a Monarchia külügyi szervezetében a delegáltat annak karakteréből fakadó funkciókért milyen jutattások illetik meg. A külügyminisztérium válaszában kifejtette, a delegáltat konzuli

---

<sup>531</sup> Az 1815. évi bécsi kongresszus nyomán létrejött európai hatalmi koncertről (*European Concert of Powers, Europäische Mächtekoncert*) ld. BAUMGART, Winfried: *Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1987.

<sup>532</sup> HHStA MdÄ AR F8-302. 61. Andrassy Gyula külügyminiszter 10299/VIII. alatti utasítása (*Weisung*). Bécs, 1875. július 5.

<sup>533</sup> HHStA MdÄ AR F4-120-2. (Personalia Haan). 28. Ernst Haan Andrassy Gyula külügyminiszterhez. Bukarest, 1875. szeptember 10.

<sup>534</sup> uo.

minőségében a fizetés mellett szabad lakás, míg delegált karakteréből fakadóan rendkívüli pótlék illeti meg.<sup>535</sup>

Az EDC közgyűlésein résztvevő osztrák–magyar delegáltak rendre osztrák nemzetiségűek voltak, azonban gerensként, vagy helyettesként magyar nemzetiségű konzulok is láttak el ideiglenesen teendőket az EDC-ágensből, ami bizonyos esetekben az EDC belső ügyvitelét, akár a végrehajtó bizottmány (*Comité Executif*) teendőit is érinthette. A delegáltak hivatali működésének jellemzője volt, hogy – osztrák létükre – szabadságukat Magyarországon (is) töltötték. A Galacban székelő kiküldött számára kézenfekvő volt, hogy ausztriai szabadságára az őt megillető kedvezménnyel valamely DDSG-járáttal tért haza. Az iratok arról tanúskodnak, hogy a delegáltak nem közvetlenül Bécsbe utaztak, hanem Magyarországon is töltöttek időt.

Hogy ezalatt a magyar kormányval, vagy a kereskedelemügyi minisztériummal konkrétan érintkeztek, konzultáltak-e, megerősíteni nem tudjuk, azonban a jelentéstételt szabadságuk alatt is ellátták. Ezek a nyári jelentések általában az aktuális napi ügyeket (például a szulinai kikötő ügyei, személyi ügyek, folyamrendészeti szabályok revíziója, a többi delegált törekvései stb.) és az őszi plenáris közgyűlés napirendi tervét érintették. Ernst Haan 1882. július 10-i jelentését, amelyben az EDC főmérnök Charles Hartley és a román kormány üzenetváltásairól, illetve Szerbia és Bulgária dunai érdekeiről számol be, Keszthelyen keltezte,<sup>536</sup> míg például Viktorin Borhek delegált az őszi közgyűlést előkészítő jelentéseit rendre Budapestről küldte meg.<sup>537</sup>

A nyári jelentések mellett a delegált gyakran hivatalához kapcsolódó kéréseket is megfogalmazott a jelentések mellett. Borhek szintén Budapestről keltezte azt az ügyiratot, amelyben a külügyminisztertől az SMS Taurus hajó kiküldését kérte Galacba, arra az időre, amíg Ausztria-Magyarország tölti be a közgyűlésen az elnökséget.<sup>538</sup> De találunk példát más

---

<sup>535</sup> HHStA MdÄ AR F8-132. 63. Notiz für die kaiserlich deutsche Botschaft in Wien. Bécs, 1905. március 24.

<sup>536</sup> HHStA MdÄ AR F34 SR. 339. 13-7/1-514. Ernst Haan delegált jelentése Gustav von Kálnoky külügyminiszternek. Keszthely, 1882. július 10.

<sup>537</sup> HHStA AR F66 17. 51. 26/EDC ex 1905. Viktorin Borhek jelentése Agenor Goluchowski külügyminiszternek. Budapest, 1906. szeptember 8.; HHStA MdÄ AR F66 17.Kt. 82. 38/EDC ex 1906. Viktorin Borhek delegált jelentése Agenor Goluchowski külügyminiszternek, Budapest, 1906. szeptemberr 12.; HHStA MdÄ AR F66 17.Kt. 113. 22/EDC ex 1907. Viktorin Borhek cs. és kir. delegált jelentése Alois Aehrenthal cs. és kir. külügyminiszternek. Budapest, 1907. szeptember 10.; HHStA MdÄ AR F66 17.Kt. 159. 21/EDC ex 1909. Viktorin Borhek delegált jelentése Alois Aehrenthal külügyminiszternek, Budapest, 1909. szeptember 9.

<sup>538</sup> HHStA AR F66 17. Viktorin Borhek delegált Alois Aehrenthal külügyminiszternek. Budapest, 1910. szeptember 21.



magyarországi helyszínekről keltezett jelentésekre is. Borhek például 1907. augusztus 27-én<sup>539</sup> vagy 1911. szeptember 16-án is Füleken keltezte a jelentését.<sup>540</sup>

### 5.5.3 A delegált irányítása alatt álló konzuli szervek és ügynökök

Nemcsak az Európai Dunabizottság galaci székhelyén, hanem az elsőfokú hatóságok illetékességi területén működő osztrák–magyar konzuli hivatalok számára is jelentős többletterhelést jelentett az ügyvitel. A szulinai alkonzul (gerensként), Jovanovich 1911-ben fordult azzal a kéréssel a külügyminisztériumhoz, hogy biztosítsanak további utánpótlást az ügyvitel gyorsítására.<sup>541</sup>

Jovanovich alkonzul kifejtette, hogy az alkonzulátus ágensei és költségei az elmúlt 6 évben jelentősen növekedtek, csak augusztusig 80 hajó regisztrációját kellett ellátnia. Az alkonzulátus bár magyar anyakönyvi hivatalként korábban egy ügyben sem járt el, az utóbbi időkben anyakönyvi igazgatási ügyek is érkeztek. Emellett útlevélnyomtatások, konzuli bírói és hagyatéki ügyek intézésére is sor került. A külügyi szolgálat körében Jovanovich a hajók vámvizsgálatát és a halálesetek felvételét említette példaként, illetve kiemelte, hogy az információs szolgálat, illetve az EDC hatósági színhelyén – ahol 5 valóságos és 7 tiszteletbeli konzulátus is működik – az alkonzuli teendők ellátása szintén sok időt igényelnek. Jovanovichnak kereskedelmi ügyletek lebonyolítása során is asszisztálnia kellett, így azt is jelentette, hogy már 12 napja tart egy a Stabilimento Tecnico által gyártott uszály átadása egy rosztovi megrendelőnek, a problémás ügyletből pedig a Monarchiának súlyos kárai származhatnak.<sup>542</sup>

Jovanovich a nemzetközi szerződések értelmében az Európai Dunabizottság szulinai pénztárában köteles volt asszisztálni és a hajók expedálásában közreműködni, ami tartós jelenlétet igényelt, hogy a hajók mihamarabb indulhassanak. A szulinai pénztár hivatali ideje reggel 6 óra és este 6 óra közé esett, így Jovanovich alkonzuli hivatali kötelességeit a fennmaradó időben volt kénytelen teljesíteni.<sup>543</sup>

---

<sup>539</sup> HHStA AR F66 17. 110. 21/EDC ex 1907. Viktorin Borhek jelentése Alois Aehrenthal külügyminiszternek. Füle, 1907. augusztus 27.

<sup>540</sup> HHStA AR F66 18. 194-196. 16/EDC ex 1911. Viktorin Borhek jelentése Alois Aehrenthal külügyminiszternek. Füle, 1911. szeptember 16.

<sup>541</sup> HHStA MdÄ AR F8-235. (Sulina) 41. Jovanovich alkonzul megkeresése a külügyminisztériumhoz. Bécs, 1911. augusztus 25.

<sup>542</sup> uo.

<sup>543</sup> uo.

#### 5.5.4 Osztrák és magyar tisztviselők az Európai Dunabizottságban

Az osztrák–magyar delegáltakról korábban már szoltunk. Ezek dolga azonban a közgyűlésen (session plenaire) való részvételen és szavazáson, valamint a többi delegálttal és a bizottsággal folytatott tárgyalásokon és hivatali érintkezéseken is jóval túlmutatott. Főként az EDC működésének korai éveiben volt jellemző, hogy a delegáltak bizottmányokat alakítottak egy-egy szolgálati ágazat felügyeletére, majd a végrehajtó bizottmány (Comité Executif) rendszeres megválasztása vált jellemzővé, amely a rendes közgyűlések között a Vezértitkársággal (Secretariat) az EDC ügyeit vitte.

Emellett az EDC gyakran formált a delegáltakból egyedi és különös bizottmányokat (sous-comités, comités) például rendszabályok tervezeteinek (illetmény, folyamrendőrség, mérésügy, nyugdíjrendszer, belső szabályzatok), vagy akár az európai kongresszusokon előírt új szabályzatok kidolgozására. Ezen bizottmányok munkálataiba az osztrák–magyar delegáltak is rendre beválasztották.

A delegáltak nem számítottak az EDC tisztviselőinek, csakis saját kormányuknak tartoztak felelősséggel. Az EDC tisztviselői és hivatali vezetői között is volt példa osztrák és magyar nemzetiségű személyek alkalmazására. A Szulinai Révkapitányság vezetését 1879-től 1918-ig mindig Ausztria-Magyarország által adott tisztviselő látta el. Draco Pavlovich (1879-1897), Carl Suhor (1896-1903) és Franz Wilfan (1903-1918) szulinai révkapitányok mind osztrák nemzetiségűek voltak.<sup>544</sup>

A tisztviselők és hivatali előjárók tekintetében a Monarchia érdekeiben gyakran egy negatív megközelítés volt döntő, vagyis az osztrák–magyar külügy az európai intézményekre és a hajózás szabadságára gyakorolt tendenciózus befolyást igyekezett háttérbe szorítani. A cs. és kir. delegált az osztrák–magyar érdekeket gyakran már a többi hatalom törekvéseinek kiismerésével is kiválóan tudta szolgálni. Ernst Haan delegált az 1882-ben lezajlott hivatali változások kapcsán figyelmeztette a külügyminisztert, hogy a román delegált Eustație Pencovici román tisztviselőket igyekszenek a Vezértitkárságba erőltetni.

Egy Oscar Szép nevű tisztviselő szintén hosszú ideig állt alkalmazásban, a kinevezéseknél, előléptetéseknél több ízben felmerül a neve,<sup>545</sup> azonban őt a Bizottság 1896. évi személyügyi táblázata Románia alattvalójaként szerepelteti. Az EDC apparátusának ugyanezen kimutatása

---

<sup>544</sup> ARDELEANU 2019. p. 203.

<sup>545</sup> AVA Handel HMallg A 914. 26/EDC ex 1902. ad 34044/1902. Prot. No. 647. §.2.

szerint 1896 áprilisában az Osztrák–Magyar Monarchiából származó személyzet összesen 58 főt tett ki. Közülük Drago Pavlovich töltött be vezető hivatalt, aki a Szulina Révkapitányság előljárója volt (révkapitány), két tisztviselő tartozott az I. hivatali kategóriába, egy tisztviselő a II. kategóriába, öt tisztviselő a III. kategóriába, valamint négy tisztviselő a IV. kategóriába. A négy kategóriába tartozó személyzet alkotta együttesen a tisztviselői állományt, vagyis a *Tableau normalt*.<sup>546</sup> Rajtuk kívül az EDC személyi állományában összesen 45 fő látott el szolgálatot, többnyire hivatali szolgálakként, a pilótaszolgálat kapitányaiként, hajókormányosaiként, felvigyázóiként, gyakornokaiként (*Elève-Pilotes*), illetve a személyzet ezen körébe tartoztak az ellenőrök, gépészek és a mentőszolgálat alkalmazottai.<sup>547</sup>

A kimutatásban az EDC az alkalmazottak neve, fizetése és minősége mellett „nationalité” alatt azt tüntette fel, hogy az alkalmazott országból származik. Ausztria-Magyarország alatt főként szláv és olasz hangzású vezetékneveket találunk. A Külügyminisztérium és a közös delegált az EDC-ügyvitel és a belső szabályok, valamint a személyzeti igazgatás során is igyekezett az osztrák és magyar alkalmazottak révén érintett szolgálati ágakat és személyzeti csoportokat támogatni.

Mindenesetre rendre előkerül egy Mollnár vezetéknévű tisztviselő, illetve az EDC működésének korai évtizedeiben azonosíthatunk egy biztosan magyar nemzetiségű tisztviselőt, Hagen Ignácot, aki 10 évig állt a bizottság alkalmazásában. Hagen Ignác hivatali munkájáról 1872-ben történt elbocsátását követően értesülünk a külügyi ügyvitelben, amikor is a magyar alkalmazott egy beadványban kérte a Külügyminisztérium védelmét és támogatását. Hagen Ignácot 9 és fél év után jogtalanul bocsátotta el az EDC hivatalszervezésből kifolyólag, aki arra panaszkodott, hogy a státuszok összevonása során az új állást egy nála jóval tapasztalatlanabb brit fiatalnak juttatták, ezzel kiejtvén őt a nemrégiben bevezetett nyugdíjalapból való részesedés lehetőségétől. Hagen szerint elbocsátása az ottani magyar-osztrák elemek ellen irányuló törekvésekből is fakad, melynek célja, hogy a Bizottságot angol alkalmazottakkal töltsék fel.<sup>548</sup>

A delegált Schlechta báró először Hagen teljes támogatásáról biztosította a Külügyminisztériumot, azonban a delegált 1872. december 26-i jelentésében már azt jelentette, hogy mivel Oroszország ellenállása miatt az EDC székhelyét nem sikerült Szulinába áthelyezni, az utolsó közgyűlés kénytelen volt költségvetési okokból elbocsátásokról dönteni, amely több

---

<sup>546</sup> HHStA MdÄ AR F34. 877. *Etat du personel de la CED. Avril 1896.*

<sup>547</sup> uo.

<sup>548</sup> HHStA AR F34 SR K.48. r.22. 1/5. Hagen Ignác folyamodványa a cs. és kir. Külügyminiszteriumhoz.

nemzetiséget is érintett. Hagen érdekében felszólalt a szulnai osztrák–magyar konzul, Viscovich, illetve a delegált Schlechta báró a végrehajtó bizottmányhoz (Executive Comité) fordult. Hagent állásába visszahelyeztetni nem sikerült, azonban Schlechta báró 500 frank különös segílyt harcolt ki Hagen végkielégítéséhez, ami így összesen 4341 frankot tett ki.<sup>549</sup>

Az osztrák és magyar alkalmazottak révén érintett szolgálati ágak és személyzeti csoportok védelmére irányuló osztrák–magyar törekvéseket jól illusztrálja egy 1900. márciusi eset is, amikor is Viktorin Borhek delegált figyelmeztette a Külügyminisztériumot és közvetetten a szakminisztériumokat, hogy az EDC napirendjén lévő pénzügyi kérdések tárgyalása során több európai kormány kezdeményezett elbocsátásokat.<sup>550</sup> Borhek egytértett azzal, hogy az EDC arányaiban nagy összeget fordít az igazgatásra, azonban a pilótaszolgálatot elengedhetetlennek és túl értékesnek tartotta, szemben a szerinte túlértékelt hivatali felsővezetőkkel. Borhek azt is hangoztatta, hogy a pilótaszolgálaton belül magasabb az osztrákok és magyarok (unserer Staatsangehörigen) aránya, és a szolgálat leépítésével a honfitársaknak (Connationalen) a jövőben sokkal nehezebb volna alkalmazást nyerni.<sup>551</sup>

### **5.5.5 Hivatalsszervezési kérdések és elvek**

A fizetések és a delegált karakterének értelmezése mellett az európai Duna-ügyek intézése felvetette az Európai Dunabizottság, valamint az osztrák–magyar főkonzulátus belső hierarchiájának összehangolását is. Alois Aehrenthal romániai nagykövet (és későbbi külügyminiszter) 1896-ban egy felügyelő körúton járta be és vizsgálta meg a romániai osztrák–magyar külügyi szerveket. A vizsgálódásról Valsassina Thurn tanácsos jelentésében élt a javaslattal miszerint, hasonlóan a galaci EDC-székhelynek alárendelt európai hivatalokhoz, érdemes volna az al-dunai osztrák–magyar külügyi orgánumokat is a galaci főkonzulátus alá rendelni.<sup>552</sup>

Az európai gyakorlat is kivétel nélkül egybevágott Thurn javaslatával, aki tulajdonképpen egy korábbi állapotnak kívánt érvényt szerezni, ugyanis például a már említett Ernst Haan kinevezésekor is azonosítható, hogy a galaci konzul és delegált a Duna-ügyekben összefogta az al-dunai konzuli szerveket és egyfajta koordináló szerepet töltött be. Miután 1875 őszén Ferenc

---

<sup>549</sup> HHStA AR F34 SR K.48. r.22. 1/5. 844/EDC ex 1872. Ottocar Schlechta cs. és kir. delegált jelentése Andrassy Gyula külügyminiszternek. Bukarest, 1872. december 26.

<sup>550</sup> PCED Prot. No. 613.§.

<sup>551</sup> HHStA AR SV 4. 122. No. 13/EDC ex 1900. Viktorin Borhek delegált jelentése Agenor Goluchowski külügyminiszternek. Galac, 1900. március 25.

<sup>552</sup> HHStA MdÄ AR F8-132. 29. Valsassina Thurn tanácsos Agenor Goluchowski külügyminiszternek. Sinaia, 1896. november 8.

József kinevezte Ernst Haant Ausztria-Magyarország delegáltjává az Európai Dunabizottságban, a tulcsai és a szulnai konzulok egyúttal utasítást kaptak, hogy támogassák Haant feladatainak ellátása során az EDC-delegált minőségében és előjárójukként.<sup>553</sup>

A Külügyminisztérium nemcsak az EDC és a külügyi szolgálat szervezeti hierarchiájának összehangolására fordított figyelmet. Ausztria-Magyarország számára rendkívüli fontossággal bírt, hogy a Közgyűlés előtt egy-egy ügy (tarifareform, mérésügy, illetve más szabályozási kérdések) az osztrák és a magyar szakminiszterekkel történt megegyezéseknek megfelelően nyernek-e elrendezést. Ha az osztrák–magyar delegált a közgyűlésben az indítványoknak többséget szerezve, azokat sikerrel átvitte, nemcsak Ausztria és Magyarország tengerészeti, hajózási és kereskedelmi érdekeit tudta előre mozdítani, de a Külügyminisztérium és a szakminiszterek között felmerülhető feszültséget és esetleges közjogi vitákat is meg tudta előzni.

A delegált tekintélyét a közgyűlés előtt szakmai felkészültsége, nyelvtudása, szakjogi ismeretei és diplomáciai érzéke mellett a rangja is adta. A közgyűlés összetételétől függően a helyzethez a külügyminiszter is igyekezett alkalmazkodni. Miután 1916-ban a közös hadügy is javasolta Felner delegált átsorolását és kitüntetését,<sup>554</sup> majd Daruváry Géza előterjesztésére IV. Károly 1918. augusztus 22-én léptette Felnert az I. rangosztály IV. osztályába és nevezte ki rendkívüli követté és meghatalmazott miniszterré.<sup>555</sup>

---

<sup>553</sup> HHStA MdÄ AR F4-120-2. (Personalia Haan). 28. Malfatti di Montetretto Ernst Haannak, illetve Viscovich és Pertazzi konzuloknak. Bécs, 1875. szeptember 18.

<sup>554</sup> Hranilovic ezredes a Cs. és Kir. Főhadparancsnokságról Felner cs. és kir. követté való kinevezéséről úgy fogalmaz, hogy az: „[...] nemcsak indokolt, hanem kívánatos is volna, hiszen így delegáltunk a Nemzetközi Duna Bizottságban a birodalom nagyhatalmi helyzetének megfelelő pozíciót foglalhatna el.” HHStA AR MdÄ F4 Kt.88. 2.

<sup>555</sup> HHStA AR MdÄ F4 Kt.88. 1/2.

## 6. ÜGYVITEL AZ EDC ÉS A MONARCHIA KÖZÖTT A NEMZETKÖZI DUNA-ÜGYEK BEN (1867-1883)

### 6.1 A NEMZETKÖZI HITELÜGYEK TÁRGYALÁSAI

Ahogy az már korábban is láthattuk az EDC finanszírozása kiemelt kérdéskört jelentett az európai kormányok al-dunai együttműködési módozataiban. A nemzetközi szerződések kimondták, hogy a nemzetközi folyamaton történő hajózás illetékekkel csak annyiban terhelhető, amennyiben ez a hajózás szabadságának biztosításához szükséges. Így az EDC működésében is kiemelt szereppel bírtak a pénzügyek és a számvitel. Mivel a bizottság bevételeit a természeti és gazdasági viszonyoknak is kitett hajóforgalom után szedett díjakból, illetékekből és kihágások esetén kiszabott pénzbüntetésekéből nyerte, így különösen nagy jelentőséggel bírt a különböző szubvenciók, betétek és kölcsönök arányos és optimális kezelése.

Az EDC történetében a szakirodalom 9 nagyobb kölcsön felvételét tartja számon,<sup>556</sup> azonban a kölcsönök felvételén felül is számos kérdésben kellett a közös külügynek eljárnia, a dualista rendszer kialakítását követően ezen eljárásban az országos kereskedelemügyi minisztériumok egyetértését is ki kellett eszközölni. Az alábbiakban az Európai Dunabizottság hitelügyeinek tárgyalásait tekintjük át különös tekintettel az országos kormányok által a közös külügyi szolgálatra gyakorolt befolyására.

#### 1. Az 1866. évi galaci kölcsönszerződés kivitele

Az EDC-kölcsönök európai garanciája a magyar kormányzat szférájában összetettebb ügyként csapódott le, hiszen a garancia – akárcsak a kormányzati pénzügyi szubvenciók (például az 1910-es években)<sup>557</sup> – nem a közös, hanem az országos költségvetések terhére állapították meg. Így a kölcsönök azon különleges ügykörbe tartoztak, amelyben a magyar kereskedelemügyi miniszter a különböző szaktárcák (pénzügy-, közmunka- és közlekedésügy, igazságügy) véleményező közreműködésére szorult, illetve adott esetben a minisztertanács is tárgyalta az

---

<sup>556</sup> VAS 1933a. p. 193.

<sup>557</sup> Az EDC az európai kormányoktól 1915/1916-ban szintén kölcsönt vett fel. Ennek a Monarchiára eső része 400.000 frank volt, amelyet a Monarchia két államának kormány a kvóta arányában refinanszírozott az Osztrák–Magyar Bank girószámlájára. HHStA AR F66. 19-1. No. 362. 60206/8. 1916. Tisza István magyar miniszterelnök Burián István közös külügyminiszternek. Budapest, 1916. május 30.

ügyet, ha az megkívánta a törvénybe foglalást és a királyi kabinetirodához történő felterjesztés jóváhagyását minisztertanácsi határozatba foglalták.<sup>558</sup>

Az 1867. évi kiegyezést követően a Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium vette át a Transzlajtániát érintő kereskedelmi ügyeket a Cs.K. Kereskedelemügyi Minisztériumtól. Bár a vám- és kereskedelmi szövetség rendezte a korábban megkötött nemzetközi szerződések hatályának kérdését (1867:XVIII. tc. 2.§.), a kereskedelemügyi miniszter mégis a hivatalsszervezést követően azonnal a nemzetközi szerződések tárgyalásai közepette találta magát. Az egyik első ügy az 1866. évi Galaci Szerződés ratifikálásának és becikkelyezésének kérdése volt.

Gorove István földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter a kérdésben több magyar minisztériummal is érintkezésbe lépett, azonban a külügyminiszter irányában egyedülként fogalmazta meg a magyar kormányzat állásfoglalásait. Ahogyan azt az EDC ügyekben a következő fejezetekben is láthatjuk majd, az EDC ügyek intézésére kialakított eljárásban a közös külügyminiszter a cs.kir. kereskedelemügyi miniszter útján küldte meg a magyar miniszternek az ügydarabot, és várta vissza a m. kir kereskedelemügyi miniszter útján a két szakminiszter ügydarabra vonatkozó megállapodását, illetve fenntartásait.

## **6.2 AZ ILLETÉKSZABÁLYZAT REFORMTÁRGYALÁSAI**

## **6.3 A MÉRTÉKÜGYI RENDSZER KIDOLGOZÁSA**

## **6.4 A HIVATALSSZERVEZÉS KÉRDÉSEI**

A berlini kongresszus megkötését követően a külügyminisztérium az európai kormányokkal lépett diplomáciai érintkezésbe, hogy egyeztessék a szerződés végrehajtásának módját. Ezt követően a külügyminisztérium – különös alkalmazásban álló<sup>559</sup> – osztályfőnöke, Alphons von

---

<sup>558</sup> Az 1865-68. évi Galaci Szerződés törvénybe foglalását a magyar minisztertanács 187? hagyta jóvá, azonban az országgyűlési tárgyalást felfüggesztette. MNL OL W.

<sup>559</sup> Az állami sematizmusban de Pont mint különös alkalmazásban álló osztályfőnök (*Sections-Chef in spezieller Verwendung*) szerepelt, ami azt jelentette, hogy mintegy „tárcanélküliként” nem vezetett osztály a külügyminisztériumban. Ekkor a minisztérium osztályait Orczy Béla (*Politische Section*), Heinrich von Calice (*Administrative Section*) és Joseph von Schwegel (*Handelspolitische Section*) vezették. De pont mellett különleges alkalmazásban Ernst Teschenberg állt még 1878-ban. Sz.N.: *Hof- und Staatshandbuch der Oesterreich-Ungarischen Monarchie für 1878*. Wien, Druck und Verlag der K.K. Hof- und Staatsdruckerei, 1877. p. 199.

de Pont hívta fel az osztrák és magyar kereskedelmi minisztereket, hogy jussanak egybehangzó döntésre a galaci főkonzulnak kiadandó utasítás (*Instruction*) tartalmáról az Európai Dunabizottságban tárgyalandó három kérdésben: 1. az Európai Dunabizottság belső szervezetének újraszervezése; 2. az Európai Dunabizottság illetékességének kiterjesztése; 3. az Orsova-Galac szakasz felügyeleti rendszerének kidolgozása (ld. 9.1. fejezet).<sup>560</sup>

„Wenn ich mir erlauben darf zu resumiren, so würde es hauptsächlich auf folgenden Punkte ankommen:

1. Reorganisierung des inneren Dienstes in bezug auch die volle Unabhängigkeit der Commission und ihrer Beamten
2. Ausdehnung ihres Wirkungskreises bis Galatz u.z. mit Ausschluss der Stadt
3. Einsetzung einer Commission zur Berathung der Schiffahrts und Flußpolizei unterhalb des eisernen Thores bis Galatz. Diese Commission müsste auch wenigstens von Rumänien beschickt werden und es wäre wünschenswerth daß durch das bezügliche Reglement ein Inspectorat der europ. Donau Commission vom Eisernen Thor bis nach Galatz geschaffen werde”

De Pont továbbá tájékoztatta a kereskedelmi minisztereket, hogy amíg megegyezésre nem jutnak, addig ideiglenesen a külügyminiszter Ernst Haan galaci főkonzult (és Ausztria-Magyarország dunabizottsági delegáltját) a berlini kongresszusra kidolgozott közös álláspontok zsinórmértékül vételére utasítja: „Unsere Ansichten über diese Punkte sind zum Theil in unseren ursprünglichen, in den Berliner-Protocolle enthaltenen Anträgen ersichtlich und ich habe den Freiherrn von Haan angewiesen sich vorläufig diese unsere Ansichten als Richtschnur vor Augen zu halten.”<sup>561</sup>

Ezt követően, mint azt számos más a két birodalomfél részéről egybehangzó döntés igénylő ügyben szokás volt,<sup>562</sup> az osztrák szakminiszter dolgoztatta ki a javaslatot és küldte meg a magyar szakminiszternek jóváhagyásra és az esetleges nem egyező észrevételek megtételére. Chlumecky osztrák kereskedelemügyi miniszter egy hosszú instrukciótervezettel (*Entwurf allgemeiner Grundsätze für die Instruction*) állt elő. Chlumecky tervezetében az Európai

---

<sup>560</sup> MNL OL K168. 404. 27978/1878. Alphons De Pont külügyminisztériumi osztályfőnök levele Trefort Ágoston kereskedelemügyi miniszternek. Bécs, 1878. november 25.

<sup>561</sup> uo.

<sup>562</sup> A vám- és kereskedelmi szerződések megújítása mellett, a közös ügyeken és közös érdekű ügyeken kívüleső tárgyakban is jellemző volt az osztrák szakminisztériumok proaktivitása. A konzuli bíraskodás reformjáról szóló törvénytervezetet, majd a végrehajtó rendeleteket is az osztrák igazságügyi miniszter dolgoztatta ki, majd bocsátkozott tárgyalásba a magyar minisztériummal. Ugyanilyen módon zajlott a konzuli díjszabályzat reformja is. ld. SZABÓ Mátyás: *A konzuli bíraskodás reformjával kapcsolatos tárgyalások módozatai és közjogi kérdései (1891-1898)*. Jogtörténeti Szemle 2022/1.



Dunabizottság teendőit, amelyekben a szakminisztériumok előzetes megegyezése alapján a közös külügyi szolgálatnak el kell járnia két csoportba osztotta:<sup>563</sup>

- I. az Európai Dunabizottság által a Berlini szerződés értelmében átveendő és végrehajtandó ügyek, úgy mint:
  - A. az 1865. november 2-i Acte Public revíziója és harmonizálása a berlini szerződés elveivel;
  - B. A hajózásra, folyamrendészetre és folyamfelügyeletre vonatkozó szabályok kidolgozása a Vaskapu-Galac szakaszon;
  - C. A világítótornyok és a Kígyó-sziget
- II. azon ügyek, amelyek az I. alatti teendőkhöz kapcsolódó közvetlen viszonyból fakadnak
  - A. Az 1865. november 2-i Acte Public továbbfejlesztése az eddigi tapasztalatok alapján
  - B. Az Európai Dunabizottság által célszerűnek ítélt javaslatok végrehajtása
  - C. Ezen programra vonatkozó a berlini szerződésből és a Monarchia érdekeiből következő egyes általános alapvetések megállapítása, amelyeket a cs. és kir. delegált az Európai Dunabizottságban szem előtt tartani hivatva lesz.

Chlumecky a tervezetében az I.A. alatti ügyeket magyarázta legrészletesebben, ezek között a következő kérdésköröket és teendőket állapította meg:

1. Korábbi „instrukcióinak” megtartásával az Európai Dunabizottság illetékességének kiterjesztése a Duna Iszakcsától fölfelé terülő szakaszán Galacig.
2. Az így kibővített illetékességi területen (Galactól a Fekete-tengerig) az Európai Dunabizottság teljeskörű függetlensége a területiális autoritásoktól.
3. Minden korábbi szerződés, egyezmény, akta, intézet és határozat tekintetében az Európai Dunabizottság jogainak, kiváltságainak, prerogatíváinak és kötelezettségeinek fenntartása.
4. Közreműködés Romániával mint az Európai Dunabizottság önálló tagjával az új Acte Public tárgyalásában, határozati úton elfogadásában és aláírásában.

Chlumecky részletesen kifejtette azt is, hogy milyen következményekkel jár az új jogállapot a bizottságra nézve. A régi szerződések megtartásával és keretei között az Európai Dunabizottság

---

<sup>563</sup> MNL OL K168. 404. 27911/1878. Joseph Chlumecky osztrák kereskedelemügyi miniszter átírata Trefort Ágoston magyar földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszternek. Bécs, 1878. november 24.

eddiggi funkcióinak az Iszakcsa-Galac szakaszra történő kiterjesztéséből egyúttal az is következik, hogy a hajózási illetékek, díjak és ezek különböző pénzügyi alapokból realizált tőke az új illetékességi területen is felhasználható. Chlumecky mélyebben fejtegette az EDC függetlenségéből következő kérdéseket is, úgymint a tisztviselők EDC általi kinevezését és fizetését, valamint az egészségügyi ügykörök átvételének és az egészségügyi szolgálat kialakításának szükségességét. Azonban az osztrák miniszter hangsúlyozta, hogy a fent sorolt kiváltságok semmi esetre sem jelentik az EDC illetékességi területén a területi államhatalom ingerenciájának teljes megszűnését, ugyanis azt a Portától az új szuverénhez, Romániához kerül. Végül Chlumecky általános alapvetésként meghatározta, hogy a cs. és kir. delegáltak az EDC-t érintő kérdésekben minden igyekezetével az Osztrák–Magyar Monarchia kereskedelmi és hajózási érdekeit kell védenie, az Acte Public revíziója kapcsán azt az eljárást javasolta, hogy célszerűségből a delegált minden érdemi előterjesztése előtt alkalomról alkalomra a cs. és kir. kormány előzetes jóváhagyása szerint járjon el.<sup>564</sup>

Az I.B. alatti kérdéskör ügymenetét a 9. fejezetben külön elemezzük, az I.C. alatti kérdéskörrel kapcsolatban az osztrák kereskedelemügyi miniszter külön megjegyzéssel nem élt. Ami a II. részbe szedett kapcsolódó ügyeket illeti, Chlumecky az ügyintézés módjára vonatkozóan javasolta alkalomról-alkalomra a cs. és kir. delegált által jelentésben közlendő helyszíni tapasztalatokat (az európai hatalmak delegáltjainak szándékairól) bevárni, és az országos szakminisztériumok elé terjeszteni, hogy azok világos és egységes álláspontos alakíthassanak ki. Chlumecky nem vonta kétségbe az EDC azon jogát, hogy elnökét maga válassza (korábban az elnöki tisztséget, az ügyvivő tisztségeket többnyire az ottomán delegált, vagy hivatalnokok töltötték be), és saját zászlót, felségjelzéseket használhasson. Előbbinek elfogadására a császári és királyi delegált már meg is kapta a külügyminisztériumtól az instrukciót. Végül Chlumecky célszerűnek találta egy technikai ankét összehívását az EDC technikai tevékenysége nyomán a hatékonyság felmérésére.<sup>565</sup>

Az egészségügyi szolgálat újraszervezésének kérdése az osztrák–magyar külügy számára annak magától értetődé célja, rendeltetése és szakszerű ellátása, mellett az Európai Dunabizottság működési elveinek tisztázása és egyértelműsége miatt is fontos volt. Andrassy helytelennek tartotta, hogy az egészségügyi rendszabályokról a már összeült bizottság úgymint a saját belátása szerint nagyfokú diszkrécióval – egyfajta Areioszpagoszként – járhasson el: „*Denn es ist wohl nach der Zusam\ensetzung der Com\ission nicht möglich, daß sie sich als eine Art*

---

<sup>564</sup> uo.

<sup>565</sup> uo.

*sanitären Aeropags für Sulina constituire, der die Verhängung und Aufhebung von Sanitätsmaßregeln in den einzelnen fällen beschließt.*”<sup>566</sup>

## 6.5 A SZEMÉLYZETÜGYI IGAZGATÁS

Joseph Chamberlain diplomáciatörténész más bizottságok – így például a Rajna Bizottság – kapcsán kifejti, annak tagjai, biztosai nem számítottak sem a jog, sem a hajózási ügyek szakembereinek. Ezek a delegáltak a kormányok diplomáciai és kereskedelmi ügynökei voltak, és a kihágási ügyekben is sokkal inkább békéltetőként, mint bíróként működtek.<sup>567</sup> Az Európai Dunabizottság mind apparátusát, mind a delegáltak szféráját tekintve kitűnt a nemzetközi szervezetek körül. Ernst Haan cs. és kir. delegált kinevezési körülményeinek példáján már láttuk, milyen szakértelmet, szerteágazó ismereteket és képességet igényelt a delegált tisztségének betöltése.

Az Európai Dunabizottság hivatalnoki állománya és személyi apparátusa nemcsak a korabeli nemzetközi közvéleményben vívott ki általános megbecsülést. Annak ellenére is, hogy Ausztria-Magyarország végső célja évtizedekig az 1856. évi párizsi konferencián kimondott DUC életbeléptetése volt, majd saját kereskedelempolitikai befolyását az 1878. évi berlini kongresszust követően a Vegyes Bizottság intézményében európai érdekekre hivatkozva igyekezett volna érvényre juttatni. Mindennek ellenére is a Külügyminisztérium 1908. november 7-én kelt memorandumában az EDC intézményének és szakemberállományának nélkülözhetetlenségét állapítja meg. A memorandum kiemeli: „*az EDC fennállásával, kiváló szervezetével és számtalan kitűnően képzett szakemberével, technikai eszközeivel egy olyan hatalmi tényezőt képez, amellyel Oroszországnak feltétlenül számolni kell.*”<sup>568</sup>

Bár a fiumei Tengerészeti Hatóság nem sokkal a kiegyezést követő magyarországi hivatalszervezést követően úgy nyilatkozott, hogy a magyar szakminisztérium (M.K. Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium) részéről a politikai és belső szervezeti kérdések nem esnek véleményezés alá.<sup>569</sup>

<sup>566</sup> MNL OL K168. 405. 15465/1879. Andrássy Keménynek. Bécs, 1879. június 9.

<sup>567</sup> CHAMBERLAIN, Joseph: *The Regime of International Rivers: Danube and Rhine.* (Doctoral Thesis) Columbia University, New York. p. 242.

<sup>568</sup> HHStA MdÄ AR F66-1. 1. 87943/9 8491. E. Brunnens memorandum, 1908. november 7.

<sup>569</sup>

1904-ben a Hajózási Kincstárnál sikkasztási ügyben az osztrák–magyar külügyi szolgálat a német delegálttal együtt járt el.<sup>570</sup> Majd a hatóság éléről felmentett Velasty hivatalát átvevő Klein kinevezéséről utólag értesítette a szakminisztériumokat.

## 6.6 A PÉNZÜGYI ALAPOK KONCEPCIÓJA ÉS IGAZGATÁSA

Az EDC intézményesülésének folyamata szükségszerűvé tette pénzügyeinek rendszerezését is. A bizottság bevételeit kölcsönből, a tagállamok kormányai által befizetett szubvenciókból nyerte. A kölcsönök nagy részét európai bankházak és az oszmán kormány nyújtotta, a bizottság jogállását meghatározó európai konferenciák is döntően a kölcsönök futamidejének lejártához, illetve a konferenciákon a bizottságnak adott európai mandátumok időtartamával estek egybe.

Az EDC pénzügyi igazgatásának legfontosabb eszközeit a tartalékalap (*Fonds réserve*), az egészségügyi alap (*Fonds sanitaire*), valamint a nyugdíjalap (*Fonds de retraite*) képezték. A nyugdíjalap kidolgozásában, reformjaiban és igazgatásában a Monarchia és a két szakminisztérium is jelentős szerepet játszott.

Ausztria és Magyarország már 1871-ben közreműködött az Európai Dunabizottság tisztviselőinek nyugdíjazása irányt kialakított pénzalapok létrehozásában.<sup>571</sup> Majd a Monarchia a nyugdíjrendszer reformtárgyalásai során 1903-ban megbízatást nyert az EDC köztisztviselői számára működtetett nyugdíjrendszer reformterveinek kidolgozására is, a 655. sz. ülésen felállított különbizottság (*special comité*) a Monarchia mellett Nagy-Britannia és az Oszmán Birodalom delegáltjából tevődött össze. A hármas bizottság által kidolgozott reformtervet a 659. ülésen 1903. május 5-én tárgyalta a Közgyűlés.<sup>572</sup>

## 6.7 EGYÉB ÜGYEK

Az EDC Közgyűlésében Ausztria-Magyarország delegáltja számos más ügyben járt el és járult hozzá a – nemzetközi szerződés – jellegével bíró EDC-határozatok (*CED Résolutions*) megalkotásához. A határozatok a legkülönbözőbb tárgyköröket érintették, úgy mint az éves költségvetések és a statisztika jóváhagyása, a hajózási rendszabályok és a belső szervezetre vonatkozó szabályok megalkotása. A politikai ügyekben történő határozathozatal és a szolgálati ágak jelentéseinek jóváhagyása mellett az EDC Közgyűlése egy különleges hatáskört is

<sup>570</sup> HHStA AR F66 16-2. 5./3. 16513/11.

<sup>571</sup> MNL OL K168. 404. 10490/763 1871.

<sup>572</sup> HHStA AR F66 16-II. 7. Viktorin Borhek galaci konzul, EDC-biztos jelentése a külügyminiszternek. Galac, 1903. június 22. (PCED 659. §.1.)

gyakorolt, mégpedig a kihágási ügyekben eljáró elsőfokú hatóságok (az Iszakcsában székelő hajózási felügyelő és a szulinai révkapitány) ítéletei elleni fellebbviteli bíróságként működött. A kihágási bíráskodás reformjára 1880-ban került sor. Az új szabályok szerint az Acte Public 153. cikkének módosításával, amennyiben az elsőfokú hatóság megállapítja a kihágás tényét, azonban nem hoz ítéletet, úgy az EDC három hónapon belül maga hozhat másod- és harmadfokon ítéletet, amivel a bírósági jogköre jelentősen kibővült, hiszen az Acte Public módosított cikkének, csupán fellebbviteli jogkört biztosított a bizottságnak.<sup>573</sup>

Az EDC átszervezése kapcsán Kemény Gábor földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter három elvi álláspontot kötött ki az osztrák–magyar delegátnak:

Elsőként a kereskedelmi és hajózási érdekeink hathatós védelmét, aminek jelentőségét az önhatalmaskodások és túlkapások visszaszorításában is látta: *„die energische Wahrung unserer Handels- und Schiffahrtsinteressen, eine besondere Betonung dieser Aufgabe unseres Vertreters erscheint um so weniger überflüssig, als sich erst in jüngsten Zeit Fälle von Eigenmächtigkeiten und Übergriffe ergeben haben, die durch garnichts zu rechtfertigen zu rechtfertigen sind.”*

Másodikként – összhangban a bécsi kongresszusakta és a párizsi elvek szellemével - az európai bizottság belső igazgatását és egyéb műveleteit érintő lehető takarékoságot kötötte ki, kifejezetten utalva a 319. jegyzőkönyvre: *„die möglichste Sparsamkeit in allen Angelegenheiten der inneren Verwaltung und sonstigen Auslagen der Donaukommission, im Prinzip, welches aus dem Protokolle Z. 319. zu urtheilen, von Seiten der fremden Commissäre nicht immer die gehörige Würdigung zu finden scheint.”*

Harmadikként pedig a miniszter azt kötötte ki, hogy a közös külügyi szolgálat vigye érvényre a befolyásunkat az Európai Dunabizottság fontosabb döntéseiben: *„Die Geltendmachung unseres Einflusses bei allen wichtigeren Entscheidungen der Commission.”*<sup>574</sup>

---

<sup>573</sup> MNL OL K168. 406. 629/1881. Ernst Haan galaci főkonzul jelentése Heinrich Haymerle külügyminiszternek. Galac, 1880. december 18. Nr. 197/E.D.C.

<sup>574</sup> MNL OL K168. 405. 1298/1879. Kemény Gábor átirata a közös külügyminiszternek. Budapest, 1879. február 12.

## 7. ÜGYVITEL A KÖZÉPSŐ ÉS FELSŐ DUNA-SZAKASZOK NEMZETKÖZI ÜGYEIBEN (1867-1918)

### 7.1 A FELÜGYELETI RENDSZEREK ÉS FOLYAMRENDÉSZETI SZABÁLYOK KONCEPCIÓINAK TÁRGYALÁSAI

#### 7.1.1 A berlini szerződés előkészítése (1878)

A középső- és felső Duna-szakaszokon az ügyvitel jelentős hányadát tették ki a Dunára vonatkozó egységes jogállapotot és nemzetközi felügyeleti rendszert, de legalábbis a jogharmonizációt, illetve az egységes elvek szerinti végrehajtást és kihágási bíraskodást célzó törekvések. Ausztria-Magyarország bár kénytelen volt beletörődni a ténybe, hogy a cabotage-jogok révén az osztrák hegemonia érvényesítésére irányuló törekvések az aldunai fejedelemségek ellenállása által működésképtelenné tette a Parti Államok Bizottságát. Az 1857. évi Dunaokmányok Württembergben, Bajorországban és Ausztriában sikerült érvényt szerezni, azonban a többi parti állam annak hatályát nem ismerte el. Ausztria-Magyarország felfogása, miszerint a Duna Akta érvényességét a szerb, bolgár és román dunai úton is vélelmezte, számos konfliktust és jogvitát eredményezett. Az osztrák és magyar hajótársaságok számos panasza nyomán egy idő után a két birodalomfél kereskedelmi miniszterei is számonkérték a külügyminisztériumon a középső Duna-szakasz jogi zűrzavarait.

Az EDC közgyűlésein, a diplomáciai körjegyzékekben és az európai kongresszusokon Ausztria-Magyarország is határozott erőfeszítéseket tett a Vaskapu-Galac közötti szakasz kérdésében. Az orosz-török háború (1877-1878) lezárása körüli tárgyalássorozat előkészítése során az 1876. évi reichstadti és az 1877. évi budapesti szerződéseket<sup>575</sup> súlyosan sértő Orosz Császárság előretörésétől való félelem a Duna-hajózás szabadságának kérdését is kardinális problémává tette, hiszen az osztrák és a magyar kormányok okkal tarthattak attól, hogy ha Oroszország parti állammá válik, ahogy korábban,<sup>576</sup> ismét érdekeltté válik a Dunai hajózás korlátozásában<sup>577</sup> és saját Fekete-tengeri hajózási vállalatának támogatásában. Mindezek fényében mind az országgyűlési munkálatokban, mind a politikai sajtóban beazonosítható a

---

<sup>575</sup> DIÓSZEGI 2001. pp. 68–70.

<sup>576</sup> A Krími-háborút megelőzően az orosz kormányzat az al-dunai kereskedelmi hajózást nemcsak szigorú karantén szabályokkal akadályozta, hanem a folyamkarbantartási munkálatokat is elhanyagolta, osztrák és brit panaszok szerint egyenesen Odessa kereskedelmi forgalmának növelésére. KREHBIEL, Edward: *The European Commission of the Danube: An Experiment in International Administration*. Political Science Quarterly. 33/1. (1918). pp. 38–39.

<sup>577</sup> PALOTÁS 1984. p. 60.

kormányokra irányuló nyomás. *„Arra azonban, hogy a Porta sorsán segítsen, az angol actio már valószínűleg későn érkezik. Megvédi a saját érdekeit, de az európai török uralom összeomlását, s az orosz tulsuly meggyökerezését a Dunánál és Bulgáriában aligha fogja feltartóztatni. Ez Ausztria-Magyarország hivatása lenne, mely meg nem engedheti, hogy a Duna orosz folyó legyen, hogy Bulgáriában az orosz csapatok bármily ürügy alatt és bármilyen jogczimen házisana berendezkedjenek, s a háboru után is ott maradjanak – örökre. Ezt Andrassy gróf köteles meghiusítani...”*<sup>578</sup>

Az Országgyűlés 1878. évi tárgyalásain szintén a Dunai hajózás szabadságának biztosítása iránt intéztek interpellációkat a kormányhoz. Bánhidi Béla 1878. április 3-i interpellációjában a Duna-torkolat kérdését a Monarchia kereskedelmi érdekeivel kapcsolja össze: *„Köztudomású dolog, hogy Oroszország azon területet, melyet a párisi szerződés megkötése alkalmával átengedni kényszerült, t. i. az ugynevezett Román-Bessarábiát, visszaszerezni óhajtja, s ez irányban határozott lépéseket is tett, annak daczára, hogy az oroszok uralkodója akkor, midőn Törökországnak hadat üzent, ünnepélyesen kijelentette, hogy Európában hódítani nem akar, és még egy talpalatnyi földet sem óhajt annectálni. Szerintem aligha vonható kétségbe, hogy az osztrák-magyar monarchia igen fontos érdeke, hogy Oroszország a Duna-torkolatra ne nehezdedhessék, s a dunahajózást, valamint a monarchia kereskedelmét ne veszélyeztesse.”*<sup>579</sup>

A rendkívüli hadiköltségekre 60 millió forint megszavazásáról szóló vitában 1878. május 14-én Pulszky Ágost szólalt fel a törvényjavaslat mellett: *„[...] ha nem hirdetjük minduntalan azt, hogy a besszarabiai kérdés és a Duna szabadságának kérdése, mely azzal szintén összefügg, mint tisztán európai kérdés nem tartozik azon közvetlen érdek-sphaerához, melyet magunknak kell megóvnunk; ha nem különböztetjük meg annyire ezen két érdek-sphaerát bizonyos czélzatossággal mondván, hogy az összes európai érdekek megvédésén Európával a magyar-*

---

<sup>578</sup> Sz.N.: Az Angol correctio. Pesti Napló. 29. évf. 24. sz. (1878.01.02.). pp. 1–2.; A politikai sajtó kiemelten foglalkozott az orosz-török háború állásával, diplomáciai eseményeivel és a békeszerződések tárgyalatásaival, hangoztatva Monarchia balkáni, al-dunai és Fekete-tengeri érdekeinek védelmének szükségességét az orosz féllel szemben. A nagy számú közleményekből itt még egy - az európai helyzet belpolitikai hatásaira is reflektáló - cikket emelünk ki: *„Vajjon a dynastia maga, vajjon a fejedelem maga, ki egyedül van hivatva dönteni, miként fogja értelmezni a dynasticus érdekeket? Ugy-e, mint udvarának egy része, mely nyilván Oroszországhoz szít s Németország ellen tör, vagy pedig úgy, hogy a dinasztianak egyedüli biztos alapja s a monarchianak valóságos teste Magyarország, melynek megtartása és az orosz vazall-államok s a panszláv propaganda elleni biztosítása a legfőbb dynasticus érdek, a legjobb dynasticus politika. E dilemmában rejlik a háboru kérdése, de egyuttal a belső válságok kérdése is. Mert a békés politika, az orosz szövetség, a bosnyák annexio, Bulgária és az Al-Duna átadása Oroszországnak nem maradhat válságos visszahatás nélkül a monarchia belpolitikájára.* Pesti Napló. 1878.03.01. 29. évf. 54. sz. p. 1.

<sup>579</sup> KI. 1878/375. pp. 293–294.

*osztrák érdekek megvédése Európa nélkül is meg fog történni; de ezen magyar-osztrák érdekek praecisirozását és említését alkalomról-alkalomra mindinkább háttérbe tolván, az európai érdekek körét akkor, mikor védelemökről van szó, mindinkább kitágítják, ne hogy nekünk kelljen azokat védelmeznünk. Én azt hiszem, hogy egy erélyesebb politika, azt hiszem, hogy egy határozottabb fellépés magának a béke fentartásának is inkább volna érdekében [...].*<sup>580</sup>

Hasonló elvárásokat indított az 1878. március 3-i san stefanoi béke az osztrák kormánnyal szemben is. Három nappal a békeszerződés megkötését követően a Neue Freie Presse vezércikke a Dunára vonatkozó háború előtti jogállapot visszaállítását Ausztria számára elkerülhetlen, becsületbeli követelményként fogalmazta meg: *„In Bezug auf die Donau, die Lebensader uneseres Handels, soll der frühere Zustand wiederhergestellt werden. [...] Für diesen Fall müßte Oesterreich auf der Conferenz oder dem Congressse die Neutralisirung der Donau in Anregung bringen. Im Frieden von Paris hatman vergessen dieselbe festzusetzen, und es ist eine Ehrenpflicht unserer Regierung, auf Nachholung dieses Versäumnisses zu dringen.*”<sup>581</sup> Majd alig egy héttel később a Neue Freie Presse újabb vezércikkében már szinte egy – ahogy Palotás Emil fogalmaz<sup>582</sup> – kész cselekvési programot fogalmazott meg a berlini kongresszusra készülve. Az újabb cikk már a Duna és a Fekete-tenger semlegesítésének, a szabad hajózás elvének az igényén is túlmegy, a Duna-torkolatban a hajózás szabadságának garantálására egy állandó európai flotta felállítását, egyúttal az Európai Duna Bizottság székhelyének Bécsbe helyezését javasolta.

*„Aber diese Freiheit der Donau, wie sie der Pariser Vertrag definirt, genügt nicht mehr. Wenn auch der Verkehr auf der Donau frei ist, so wird der russische Zollwächter schon das Seine thun, um die diplomatischen Abmachungen illusorisch zu machen. Wie rücksichtslos die russische Regierung in dieser Beziehung ist, beweist ja der Versuch der Versandung der Sulina, um jeden Verkehr aus der Donau in das Schwarze Meer zu verhindern.*<sup>583</sup> *Hier müssen weit energischere Maßregeln getroffen werden. Man möge etwa in der Nähe der Mündung eine europäische Flottenstation permanent errichten. Jede Großmacht möge einige Kriegsschiffe dahin entsenden und so eine bewaffnete Controle über die Sicherheit der mächtigsten europäischen Wasserstraße vor russischen Chicanen ausüben. Die europäische*

---

<sup>580</sup> KI 1878/379. p. 307.

<sup>581</sup> Neue Freie Presse. Morgenblatt. Nr. 4858. 1878.03.06. p. 1.

<sup>582</sup> PALOTÁS 1984. p. 60.

<sup>583</sup> A szulinai Duna-ág eltorlaszolásának a Monarchia kereskedelmére gyakorolt hatását a galaci főkonzul annyiban árnyalja, hogy az a dunai folyami hajózásban az idegen konkurenciát csökkentette. MNL OL K168. 404. 10458/1878.



*Donau-Commission soll ihren Sitz nach Wien verlegen, um hier, direct im Mittelpunkte der österreichischen Macht, ihre Wahrnehmungen vorzulegen und eventuell sofort die kräftige Intervention anrufen zu können.*<sup>584</sup>

Az 1878. évi Berliini szerződés LV. artikulusa a középső Duna-szakaszra vonatkozó hajózási és folyamrendészeti szabályzat, illetve felügyeleti rendszer kidolgozására a partmelléki államok delegáltjainak hozzájárulásával az Európai Duna Bizottságot, míg az LVII. artikulus a Vaskapu-szabályozásra Ausztria-Magyarországot hatalmazta fel.

A fent ismertetett közhangulatban a két birodalomfél kormányai az európai kongresszusra készülve megfogalmazták a közös külpolitikára vonatkozó elvárásaikat. Az osztrák cs.k. kereskedelmi miniszter, Johann von Chlumecky 1878. évi március 18. átiratában felszólította a külügyminisztert, hogy a konferencián az államjogi kérdések mellett, a vasútépítés, a kereskedelmi viszonyok és a Duna kérdés megoldása kapcsán is a Monarchia érdekeinek hathatós védelmét várja, egyúttal javasolta egy vám- és kereskedelmi értekezlet<sup>585</sup> összehívását.<sup>586</sup>

A külügyminiszter átiratára a magyar kormány az 1878. március 25-i minisztertanácsi ülésen foglalta határozatba álláspontját „*az osztrák-magyar monarchia közgazdasági érdekeinek a keleti ügyek leendő rendezése alkalmával mikénti biztosítására vonatkozólag*”.<sup>587</sup> A minisztertanács határozatában a Duna-kérdés kapcsán a hajózás szabadságának képviselése mellett döntött. „*A Duna folyamat illetőleg oda kellene törekedni, hogy a dunai hajózás szabadsága megmaradjon jövőre is akként biztosítva mint eddig volt és hogy a dunai hajózás szempontjából szükségesnek mutatkozó vagy teendő intézkedések elhatározására osztrák magyar monarchia részére döntő befolyás biztosítsék*”. A vasúti összeköttetések biztosítása mellett a kereskedelmi szerződések megkötésére nézve a magyar kormány egyelőre a kivárást javasolta, minthogy: „*még meg sem alakult államokkal vámszövetség köttessék nem tartja célszerűnek, hanem nézete szerint oda kellene törekedni, hogy azon kereskedelmi előnyök,*

---

<sup>584</sup> Neue Freie Presse. Morgenblatt. Nr. 4866. 1878.03.14. p. 1.

<sup>585</sup> A vám- és kereskedelmi konferencia intézményét a vám- és kereskedelmi szövetségről szóló törvények (1867:XVI. tc. XXI. cikkely és az osztrák 1867. december 24. törvény XXI. art.) vezették be a nemzetközi kereskedelmi szerződések, a vámok, a közvetett adók, és az ezen vám- és kereskedelmi szövetségben foglalt egyéb tárgyak egyforma alapjainak előkészítésére és közvetítésére.

<sup>586</sup> PALOTÁS 1984. p. 61.

<sup>587</sup> MNL OL W12. 1878.03.25. 1.

*melyeket eddig Törökországgal szemben élveztünk úgy általában... továbbra is fenntartassanak [...].*<sup>588</sup>

A külügyminisztérium kereskedelempolitikai osztályfőnöke 1878. első hónapjaiban megkezdte a Monarchia külpolitikai programjának előkészítését az Európa helyzetét a háború után rendezni hivatott kongresszusra. A Kereskedelempolitikai Osztály (III. Handelspolitische Sektion) a Duna-kérdésben különböző elaborátumokat dolgozott ki, rendszeresen konzultált a galaci főkonzullal és a hajózási társaságokkal is. A Dunagőzhajózási Társaság ügyvezető igazgatója Martin von Cassian több emlékiratot, tanulmányt és elemzést is készített a kérdésben a közös külügyi szolgálatnak.<sup>589</sup> A külügyminisztérium kereskedelempolitikai osztályfőnöke Josef von Schwegel ezek alapján dolgoztatta ki a Monarchia külpolitikai tervezetét.

Schwegel-féle tervezetet az 1878. március 26-27-én megtartott vám- és kereskedelmi értekezlet tárgyalta. Ezt követően Chlumecky fogalmazta meg az osztrák kormány elvárásait, miszerint az Orsova és Galac közötti szakaszon tarthatatlan folyamrendészeti viszonyok miatt szükséges egy nemzetközi inspektorátus felállítása az említett szakaszon. Chlumecky szintén indítványozta, hogy az inspektorátust ne csak a felügyelet, hanem a döntéshozatal joga is illesse meg, függetlenül a dunai parti államok hatóságaitól. Végül Chlumecky azt követelte, hogy a bizottságban az elnöki tisztet osztrák–magyar delegált lássa el, vagy ha ez keresztül nem vihető, akkor azt Európai Dunabizottságban működő osztrák–magyar delegált kiküldésével töltsék be.<sup>590</sup>

Az értekezletet követően a külügy a kongresszus elé terjesztendő osztrák–magyar kereskedelempolitikai program további tárgyalását a minisztériumokra hagyta. A Chlumecky-féle május 30-i indítványra Péchy Tamás magyar közmunka- és közlekedésügyi miniszter már a kongresszus alatt (1878.06.13. – 07.13.) reagált, ellentétben a Cassian-féle promemoriával a magyar miniszter mindenképpen a folyami és torkolati folyamkompetenciák megosztását kérte. Orsovától Galacig a parti államokra bízta volna a folyamrendészetet, a Duna semlegesítésére irányuló törekvések kudarca esetére Péchy az EDC megtartását javasolta a Galac – Fekete tenger szakaszon, Galactól felfelé pedig a Parti Államok Bizottságának újbóli aktiválását, végül a Monarchia számára kettős szavazati jogot igényelt az inspektorátusban, az

---

<sup>588</sup> u.o.

<sup>589</sup> Cassian 1878. február 26-i promemoriáját idézi és elemzi: PALOTÁS 1984. pp. 63–64.

<sup>590</sup> PALOTÁS 1984. pp. 66–67.

al-dunai államok ellensúlyozására. Péchy figyelmeztette az osztrák kereskedelemügyet a párizsi szerződés megtartására és elvetette a DGT által igényelt illetékek alóli mentesülés alól.<sup>591</sup>

A berlini kongresszuson a dunai hajózásra vonatkozó program nagy részét sikerült keresztülvinni. A berlini szerződés kimondta a dunai várak lerombolását, a Duna demilitarizálását (LII. cikkely), az Európai Dunabizottságot fenntartotta (LIII. cikkely): *„Az európai Duna-bizottság, melyben Rumánia képviselve lesz, tisztí működésében fentartatik és azt ezentul a földterületi hatóságtól teljesen függetlenül egész Galaczig fogja gyakorolni. A jogaira vonatkozó minden szerződések, intézetek, végzések és határozatok, valamint kiváltságai, előjogai és kötelezettségei ezennel megerősítetnek.”* A szerződés nem állandósította az EDC-t, azonban működését, területenkívüliségét, intézményeit és határozatait megerősítette (LIV. cikkely): *„Az európai Duna-bizottság, melyben Rumánia képviselve lesz, tisztí működésében fentartatik és azt ezentul a földterületi hatóságtól teljesen függetlenül egész Galaczig fogja gyakorolni. A jogaira vonatkozó minden szerződések, intézetek, végzések és határozatok, valamint kiváltságai, előjogai és kötelezettségei ezennel megerősítetnek”*. Emellett a szerződés előrevetítette a bizottság működésének meghosszabbítását, vagy a szükségesnek ítélt módosításokról való döntést (LIV. cikkely). Végül a kongresszus döntött a „középső” Duna-szakasz kérdéséről is: *„A Vaskaputól Galaczig való hajózás, folyamrendőrség és folyamfelügyelet szabályzatait a partmelléki államok küldötteinek hozzájárulásával, az európai bizottság dolgozza ki és összhangzásba hozza azokkal, melyek a Galacztól lefelé való hajózást illetőleg már kibocsáttattak vagy ezentül fognak kibocsáttatni”*. Az említett szakaszon a Vaskapu szabályozásának mandátumát pedig a kongresszus az 1871. évi londoni kongresszuson előírt illetékszedési jogosultságokkal együtt Ausztria-Magyarországnak juttatta (LVII. cikkely).

### **7.1.2 A berlini szerződés kivitele, az Avant-Projet kidolgozása (1878-1881)**

Az 1878. évi berlini szerződés megkötését követően, az annak kivitelére irányuló egyeztetések a külügyminisztérium, valamint az osztrák és magyar kereskedelmi miniszterek között még ugyanazon év őszén megkezdődtek. A 7. fejezetben áttekintettük az Európai Dunabizottságot érintő ügyvitelben az osztrák és magyar kereskedelmi miniszterek közvetlen befolyását a

---

<sup>591</sup> u.o.

küldvényekre. Ebben a fejezetben pedig az úgynevezett „középső Duna-szakasz”, vagyis a Vaskapu-Galac szakaszra vonatkozó koncepciók kidolgozását tekintjük át.

A 7. fejezetben ismertetett Chlumecky-féle tervezet Európai Dunabizottságra vonatkozó szakaszait és tárgyalásait már áttekintettük, ebben a fejezetben a kimaradt I.B. szakaszt érintő ügyvitelt vizsgáljuk.

Alphons De Pont osztályfőnök 1878. december 2-i átiratában Haan galaci konzul jelentését küldte meg, amelyben Ernst Haan arról tájékoztatót, hogy még zajlik a bizottságban a munkálatok által felvetett jogi kérdések elrendezése. Tárgyalás alatt áll a parti államokkal való kapcsolat (votum deliberativum – votum consultativum), illetve, hogy a Végrehajtó Bizottmány (*Comité executif*) ezekkel kapcsolatba léphet-e a szabályzatok kimunkálását viheti-e,<sup>592</sup> majd december 9-i átiratában már arról tájékoztatót, hogy a Comité Exécutif a felhatalmazást megkapta, Ausztria-Magyarország cs. és kir. delegáltja annak tagja lett, és a delegált várja az ottani eljárását meghatározó, az osztrák és magyar szaktárcák egyetértésén nyugvó alapvetéseket.<sup>593</sup>

Az osztrák kereskedelemügyi minisztérium az alapvetéseket ki is dolgozta, és azt 16 pontba rendszerezve küldte meg a magyar minisztériumnak véleményezésre 1879. január 3-án.<sup>594</sup>

1. A folyami és hajózási rendészet felügyeletére hivatott Duna-Felügyelőség (*Donau-Inspectorat*) a Vaskapu-Galac szakaszon a Duna minden (!) parti államának biztosaiból szerveződjön, az elnöki tisztelet pedig az Európai Dunabizottság egyik delegáltja töltsen be. A Felügyelőség által kibocsátott normák végrehajtására az általa kiküldött felügyelők közvetlenül legyenek felhatalmazva.
2. A felügyelőség bizottsága (*Inspection-Commission*) Ruzcsukban székeljen.
3. Minden évben az éves hajózási idény megnyitásakor és zárásakor a Duna- Felügyelőség bizottsága tartson plenáris üléseket, a felügyelőség ügyköreinek évközi vitelére egy végrehajtó bizottságot (*Exekutic-Comité*) kell felállítani.
4. A folyamfelügyelő – aki a Duna-hajózásban jártas szaktudással felvértezett személy kell legyen – javaslatára nevezze ki a bizottság a kancellária- és technikai szolgálatra

---

<sup>592</sup> MNL OL K168. 404. 28722/1878. Alphons de Pont külügyminisztériumi osztályfőnök Trefort Ágoston földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszternek. Bécs, 1878. december 2.

<sup>593</sup> MNL OL K168. 404. 29300/1878. Alphons de Pont külügyminisztériumi osztályfőnök Kemény Gábor földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszternek. Bécs, 1878. december 9.

<sup>594</sup> MNL OL K168. 405. 533/1879. Joseph von Chlumecky osztrák kereskedelemügyi miniszter Kemény Gábor földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszternek. Bécs, 1879. január 3. Z. 36042 ex 1878.

alkalmas kvalifikált hivatalnokokat (*Beamten*), felvigyázókat (*Aufwächer*) és szolgálát (*Diener*), akik a felügyelő (*Inspektor*) közvetlen alárendeltségében hivataloskodnak.

5. A bizottság szolgálatában álló teljes személyzet fizetése, továbbá minden a Bizottság működésével kapcsolatos költséget a parti államok egyenlő arányban biztosítsák. A hatóságok által a kihágási bíraskodás során behajtott pénzbüntetések a bizottság céljaira fordítandók.
6. A bizottság illetékességi területét képező Duna-szakaszokat szekciókra kell felosztani, és minden szekcióban a hivatali működést egy felvigyázó (*Aufseher*) felügyeli, akit a szolgálatból a felügyelő (*Inspector*) hozzájárulása nélkül elmozdítani nem lehet.
7. A Felügyelőbizottság felügyeleti jogi és joghatósága az alárendelt folyamszakaszon – nemcsak a parti államok – hanem minden nemzet hajóira egyaránt kiterjed.
8. A folyami és hajózási rendszert a Felügyelő-Bizottság saját nevében gyakorolja, saját zászló és jelzések alatt két gőzhajóval.
9. Olyan esetekben, ha a Felügyelő-Bizottságnak egyetlen szervének sem áll lehetőségében az intézkedés, a hajózási és folyamrendészeti normák betartatására, azon államnak a helyi hatóságai, amelynek partjánál az eset történt, helyi hatóságai, jogosultak és egyúttal kötelesek is eljárni, a halaszthatatlan hivatali teendőket ellátni és az ügyet azonnal a Felügyelő-Bizottság tudomására hozni. A további intézkedések utóbbit illetik meg.
10. A felügyelő hivatali érintkezésbe bocsátkozik azon parti állam helyi hatóságaival, amelyek a Vaskapu és Galac között fekszenek. A levelezés a Felügyelő-Bizottságban képviselt parti államok kormányival és az Európai Dunabizottsággal az illető állam és az EDC delegáltjai útján történik.
11. A belső szervezet és belső szolgálatok szervezése, a felügyelő viszonyának a Felügyelő-Bizottsághoz és a hajóskapitányokhoz stb. való megállapítása a Felügyelő-Bizottság által határozatok formájában vannak fenntartva.
12. Hajóskapitány és a legénység, vagy a hajóskapitány és más személyek közötti a hajózás és folyamrendészet érdekében tett javadalmazást érintő kérdésekben a felek keresetére a felügyelő ítél, ha más kompetens hatóság helyben nem székel.
13. A felügyelő vizsgálódik és bíróként ítélkezik I. fokon a hajózási és folyamrendészeti szabályok áthágásának minden ügyében. Az ítélet kihirdetése a helyi hatóság hivatalában, mégpedig a hajózás érdekében vagy Ruszcsukban, vagy a hajó úticéljának színhelyén (amennyiben az Orsova és Galac között található), vagy a távolabbi rendeltetésüeknél Orsovában, vagy Galacban történik.

14. A behajtott pénzbüntetések a Felügyelő-Bizottságnak utalandók. A pénzbüntetések minimum és maximum értékét a Duna-torkolatra vonatkozó szabályok szerint kell kialakítani.
15. A felügyelő által kiszabott ítélet ellen három hónapon belül felfolyamodással lehet élni a Felügyelő-Bizottságnál. Az I. fokon megítélt pénzbüntetés összegét ugyanakkor letétbe kell helyezni a Bizottság végső fokú döntéséig.
16. A Bizottság határozatait egyszerű szavazattöbbséggel hozza. Alapvetően és egyéb fontosabb tárgyakban a delegáltaknak kormányaiktól utasításban felhatalmazást kell nyerniük, amelyeket a plenáris gyűlések jegyzőkönyveibe kell iktatni.

A 2. ponthoz: Chlumecky tervezetében a Bizottság székhelyének Ruszcsukban történő megszervezését több indokkal támasztja alá, amely egybevág a külügyi igazgatás szervezésének korábban már tárgyalt kérdéseivel is. Ahogy az Európai Duna Bizottság illetékességi területén működő külügyi hatóságokat is igyekezett a külügyminisztérium a nemzetközi szervezet hierarchiájával és hivatali elveivel összhangba hozni, ugyanígy a szervezési kérdésekben az osztrák kereskedelemügyi minisztérium is nagy jelentőséget tulajdonított ennek a kapcsolatnak. Chlumecky úgy érvelt, hogy a Ruszcsukban már számottevő külügyi hivatalok, könnyebb képviseltetést, egyszerűbb, gyorsabb és hatékonyabb hivatali működést tesznek lehetővé a Bizottság számára.<sup>595</sup>

A 4. ponthoz: Ami a folyamfelügyelő tisztségét illeti, Chlumecky egy Szörényvár (Turn-Severin) és Sulina között rendszeresen foglalkoztatott, kimagasló tapasztalatokkal bíró szakembert akart, aki a hajózási viszonyok és szokások, a hajósok jogait és kötelezettségeit jól ismerő egyént tartott szükségesnek, aki a Dunagőzhajózási Társaság (DDGST) mintegy fél évszázados tapasztalatát is bírná és akinek a személye biztosítékot jelentene a kiadott szabályok (az eredetiben: „Gesetze”!) pontos, szigorú és jogszerű végrehajtására. A személyi kérdést Chlumecky az osztrák–magyar EDC-delegált Ernst Haan galaci főkonzul különös figyelmébe ajánlotta.<sup>596</sup>

Az 5. ponthoz: Chlumecky hosszasan értekezett a pénzügyi kérdésekről. Bár az Európai Dunabizottságot delegáltja révén érdekeltnek tartotta a Felügyelő-Bizottságban, az osztrák miniszter mégsem gondolta, hogy az európai bizottság a „közép-dunai” Inspektorátus

---

<sup>595</sup> MNL OL K168. 405. 533/1879. Joseph von Chlumecky osztrák kereskedelemügyi miniszter Kemény Gábor földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszternek. Bécs, 1879. január 3. 36042/1878 HM.

<sup>596</sup> uo.

finanszírozására megoldást jelenthet. Chlumecky szerint a finanszírozást végső soron a parti államoknak kell biztosítani, mégpedig az egyes partszakaszok hosszának figyelmen kívül hagyásával, vagyis az minden parti hatalmat (Bajorország, Württemberg, Ausztria-Magyarország, Szerbia, Bulgária, Románia) egyenlő arányban illetve. Chlumecky azzal is érvel, hogy így a Monarchia opportunistá és financiai indokokkal is motiválhatná az al-dunai államokat a tervezet elfogadására, hiszen ez utóbbiak nehéz államháztartási helyzetét jobban megterhelné önálló hatáskörben állami folyamrendészet működtetése, ezáltal a Monarchia érdekét is szolgálná egy alulfinanszírozott parti állami közigazgatástól (Szerbia, Románia, Bulgária) független nemzetközi felügyeleti rendszer. A parti államok így csupán a költségek 1/7-ét viselnék, a Monarchia esetében a kvóta meghatározása a két birodalomfél kormányainak egybehangzó döntésével történne.

A 8. és 9. pontokhoz: Chlumecky kiemelte a saját zászló és jelképek használatának jelentőségét, amelyet nem titkoltan az Európai Dunabizottság mintájára javasolt. Mivel a dunai folyami rendészetet (*Donaupolizei*) a tervezet elvonná az autonóm rendelkezési körből, ami az osztrák szakminisztérium szerint azt is kell, hogy jelentse, hogy a 9. pontban sorolt különleges eseteken kívül a helyi hatóságok csak „passzív szemlélő” szerepet játszhatnak. Végül a 12. pontot szintén hosszabban magyarázta Chlumecky. Hangsúlyozta, hogy a középső Duna-szakaszon a felügyelő szabad bíraskodását azon esetekre kell szorítani, amikor az érintett felek azzal egyetértenek, míg a Duna-torkolaton érvényes *Acte public* megelégszik legalább az egyik érintett fél hozzájárulásával.

A Chlumecky-féle tervezetre nézve a magyar kereskedelemügyi minisztérium az ügyfolyamnak egy később (1879. december végén) rendszerezett státuszában a berlini béke kiviteléről konstatálja a parti államok általános jogértelmezését, egyúttal a magyar értelmezés szerint az Európai Dunabizottságban nem képviselt államok *votum consultativum*mal bírnának. Szintén némileg eltér a Chlumecky tervezettől a fejtegetés, miszerint a folyamszabályzat a Vaskaputól a tengerig egy rendszabályba volna foglalandó. A magyar fél a berlini szerződést szintén úgy értelmezte, hogy az inspektorátust a Galac-Vaskapu szakaszon új szervezettel kell felállítani, amelyben minden parti állam és az Európai Dunabizottság lenne képviseltetve, valamint az inspektor nem lehet a parti államoktól függő, hanem végrehajtó hatalommal kell felruházni.<sup>597</sup>

---

<sup>597</sup> MNL OL K168. 404. 3387/1878.

Chlumecky januári átiratára való válaszadással a magyar kereskedelemügyi minisztérium bevárta a többi éppen zajló dunai-ügyeket és együtt egy átiratban tudatta a közös külügyminiszterrel és az osztrák kereskedelemügyi miniszterrel a magyar álláspontot Kemény Gábor miniszter 1879. február 14-én.<sup>598</sup>

Ezen átiratában fogalmazta meg Kemény Gábor a magyar minisztérium által támasztott három általános külügyi alapelvet, amelyeket a 7.8. fejezet alatt már tárgyaltunk, egyúttal közölte a magyar álláspontot az Európai Dunabizottság újraszervezése, a bizottsági kölcsönügyek és a Galac-Orsova szakasz kérdése kapcsán. Ezutóbbi kérdésben Kemény Gábor elfogadta a közös külügyminisztérium által időközben megtett nemzetközi jogi állásfoglalást a berlini szerződés LVII. cikkelyében a parti államok körének tekintetében. A közös külügyminisztérium tudatta ugyanis az osztrák kereskedelemügyi miniszterrel,<sup>599</sup> hogy a szerződésben a parti államok kifejezésnek olyan értelmet adni semmi szín alatt nem lehet, amelyben az érintett folyamatszakaszon (Orsova-Galac) kívüli parti államok (Württemberg, Bajorország, Ausztria-Magyarország) bevonhatók lennének.

Kemény Gábor átiratában Chlumecky tervezetéhez és a január 14-i módosításokhoz beleegyezőleg hozzájárult, egyúttal közölte a magyar minisztérium álláspontját is. Kemény osztotta az osztrák nézetet, miszerint a Felügyelőség elnöki tisztségét Ausztria-Magyarországnak kell juttatni, azonban a magyar miniszter azt is kikötötte, hogy az elnök az Európai Dunabizottságnál működő császári és királyi delegált legyen. Kemény kifejtette nézetét, miszerint az európai kormányoknál odakellene hatni, hogy az osztrák–magyar delegáltat elfogadják és kellő hatalommal ruházzák fel, hogy a hajózási és folyamrendészeti előírásoknak érvényt szerezhessen, a szabályzat áthágása esetén felelősségre vonhasson és büntethessen.<sup>600</sup>

Kemény Gábor egy új érveléssel állt elő a Monarchia szempontjából az egyik legsúlyosabb nemzetközi jogi kérdésben, vagyis hogy Ausztria-Magyarország a középső Duna-szakaszon a külügyminisztérium által adott szakvélemény értelmében sem minősül parti államnak. Ez a kérdés már csak azért is kardinális volt, mert a külügyminisztérium is rendre figyelmeztette a két birodalomfelet, hogy az ambíciózus koncepciók az érdekelt kormányoknál nem lesznek

---

<sup>598</sup> MNL OL K168. 405. 1294/1879. Kemény Gábor földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter átirata Joseph Schwegel külügyminiszternek és Joseph von Chlumecky osztrák kereskedelemügyi miniszternek. Budapest, 1879. február 14.?

<sup>599</sup> MNL OL K168. 405. 1511/1879.

<sup>600</sup> uo.



átvihetők és az új nemzetközi felügyeleti rendszerben Ausztria-Magyarország pusztán tekintélyére és hajózási érdekeire támaszkodhat. Kemény Gábor azonban a Monarchiának Duna-hajózás felügyeletében kiemelt szerepkörre való hivatását összekapcsolta az 1871. évi londoni konferencián előrevetített és az 1878. évi berlini szerződésben realizált európai mandátummal, amely szerint a Vaskapu szabályozás Ausztria-Magyarországot illeti, egyúttal az érintett folyamatszakaszon hivatalt szervezhet, végrehajtást végezhet, illetéket szedhet. Kemény Gábor szerint ezzel Ausztria-Magyarország, konkrétan a magyar kormányzat kvázi territoriális jogokat szerzett az Orsova alatti szakaszon.<sup>601</sup> A mandátumnak megfelelően a szabályozási munkálatokat követően 1899-ben majd valóban meg is kezdte hivatali működését a M.Kir. Kereskedelemügyi Minisztérium fennhatósága alatt az Al-dunai Magyar Királyi Hajózási Főfelügyelőség az egyébként román államterület részét képező Orsova–Turn Severin szakaszon.<sup>602</sup> Végül Kemény Gábor is egyértelműen kijelentette, hogy az osztrák–magyar felügyelő szavazatának egyenlőség esetén – mint az inspektorátus elnökének – döntő erővel kell bírnia, ezáltal Ausztria-Magyarország ne pusztán egy legyen a képviselt parti hatalmak közül.<sup>603</sup>

Az osztrák–magyar delegált Ernst Haan báró 1879. február 5-i jelentését követően a külügyminiszter javaslatba vette a Dunagőzhajózási Társaság szakértőinek alkalmazását, azonban Kemény Gábor arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szakértőket addig ne vonják be a szakminisztériumok a tárgyalásokba, amíg a Comité Executif a külügyminisztériumtól a két szakminisztériumok által előzetesen összhangba hozott alapelveket és általános irányvonalakat meg nem kapja. A magyar minisztérium tehát fontosabbnak tartotta a két birodalomfél gazdasági érdekei és jogértelmezése függvényében előzetes közös álláspont kialakítását és a szakminisztériumok teljes ingerenciáját e kérdésben fenntartani.<sup>604</sup>

Az újabb külügyi jelentést követően Kemény Gábor apróbb módosításokat javasolt az instrukció szövegéhez, amelyek a külügyminisztérium azon állásfoglalásából következtek, miszerint csak a berlini szerződésben kijelölt szakaszon államterülettel bíró felek tekinthetők parti államnak. Emellett Kemény csatlakozott Chlumecky leghatározottabb elutasításához a német delegált azon előterjesztésére, miszerint az Európai Dunabizottság illetékességét a

---

<sup>601</sup> uo.

<sup>602</sup> KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve. I. kötet.* Politzer, Budapest, 1911. pp. 716-717. Az al-dunai hatóságról és a rendszabályokról részletesebben ld.: GONDA 1899. pp. 207–227.

<sup>603</sup> MNL OL K168. 405. 1511/1879.

<sup>604</sup> MNL OL K168. 405. 4089/1879. Kemény Gábor földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter Josef von Chlumecky osztrák kereskedelemügyi miniszternek. Budapest, 1879. február 28.

Vaskapuig kellene kiterjeszteni.<sup>605</sup> Egy újabb átiratváltást követően a magyar miniszter hozzájárult ahhoz is, hogy – az új felügyeleti bizottság önálló jogállását erősítendő - a tervezetből az Európai Dunabizottság vizsgálódáshoz való joga a technikai természetű kérdésekben törlésre kerüljön.<sup>606</sup>

Ezt követően 1879. március 30-i átiratában az instrukciótervezet újabb átdolgozását küldte meg az osztrák kereskedelemügyi minisztérium.<sup>607</sup> A magyar minisztérium értékelése szerint a véglegesnek tekintett újabb tervezet „habár nem egészen, de leglényegesebb pontjaiban és kevésbé világosan az itteni felfogáshoz simul”.<sup>608</sup> A külügyminisztérium azonban az ambíciózus tervezetet nem tartotta keresztülvihetőnek, az illető államok beleegyezése esetén, amelyre a külügy csekély esélyt jósolt, és elméletben sem látta a tervezetnek praktikus hasznát. Így a külügyminiszter végül azt a javaslatot tette, hogy a kérdést terjesszék a közös minisztertanács elé.<sup>609</sup> A külügyminisztériumnak sikerült elérni a két kereskedelmi miniszternél, hogy az Európai Dunabizottság 1879. évi őszi ülészakájának programjából töröljék.<sup>610</sup>

Ezt követően a külügyminisztérium újabb javaslatokat tett a Monarchia közös álláspontjának és az osztrák–magyar delegálnak adandó utasítás közös alapelveinek tárgyában. Andrassy újfent ragaszkodott az április 5-i átiratában megfogalmazott elvekhez, miszerint egy olyan, Ausztria-Magyarország, Oroszország (utóbbi megemlítése érdekes, az ügydarabot kezelő magyar referens is kiemelte: „téves!”), Románia, Bulgária és Szerbia delegáltjaiból álló Partibizottság felállításától, amelyben az osztrák–magyar delegáltat illetné az elnöki tisztség ezúttal is eltekintene. Andrassy érvelése szerint óvakodni kell olyan intézmények létrehozásától és olyan végrehajtási módozatoktól, amelyek a berlini szerződésből nehézkesen lennének levezethetőek. A külügyminiszter figyelmeztetett, ha a tervezetet nem sikerülne átvinni az sokkal nagyobb diplomáciai károkat okozna, mint amekkora haszonnal annak esetleges – noha valószínűtlen – keresztülvitele járhatna.<sup>611</sup> Andrassy érezhetően törekedett a tervezés alatt álló parti bizottság és az Európai Dunabizottság közötti analógiák megteremtésére és az európai hatalmak tekintélyének bevonására a középső Duna szakaszon. A külügyminiszter által javasolt

---

<sup>605</sup> MNL OL K168. 5449/1879. Kemény Gábor földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter Josef von Chlumecky osztrák kereskedelemügyi miniszternek. Budapest, 1879. március 4.

<sup>606</sup> MNL OL K168. 5758/1879. Kemény Gábor földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter a külügyminiszternek. Budapest, 1879. március 6.

<sup>607</sup> MNL OL K168. 8923/1879. Chlumecky Keménynek. Bécs, 1879. március 30.

<sup>608</sup> MNL OL K168. 404. 3387/1878.

<sup>609</sup> MNL OL K168. 10352/1879.

<sup>610</sup> MNL OL K 168. 11371/1879.

<sup>611</sup> MNL OL K168. 1546/1879. Andrassy Keménynek, Bécs, 1879. június 9.

módozat szerint az Európai Dunabizottság a berlini szerződés szerint érintett parti államokkal együtt kidolgoz egy szabályzatot, amely a Galac alatti Duna-szakaszon érvényes jogállapottal lehetőleg egyforma kell, legyen. Tehát az 1865. évi Acte Public revíziójának elvei és intézményei számára a középső Duna-szakaszon is érvényt kellene szerezni. A szabályzat végrehajtását két külön tisztre kellene bízni, akik végrehajtó hatalommal nem bírnak, azt a parti államok hatóságaira kell átruházni. Ha a parti államok ezirányú kötelességeiknek nem felelnének meg, a dunai bizottság, illetve az abban képviselt államok „gyakorolják a szükséges pressiót”.<sup>612</sup>

Andrássy ismét felkérte a kereskedelemügyi minisztereket a javaslatok jóváhagyására a következő formulával: „*An den Schluss dieser Mittheilungen engelangt, erlaube ich mir EE ganz ergebenst zu ersuchen, die im vorstehenden entwickelten Anträge, im Einvernehmen mit dem Herrn Handelsminister der anderen Reichshälfte ein Erwägung nehmen und mir die gefaßte Beschlüsse ehethunlichst bekannt geben zu wollen*”<sup>613</sup>

Andrássy a galaci főkonzul jelentését követően, azt némileg felülbírálván 1879. július 4-én kelt átiratában újabb javaslatokkal fordult a kereskedelmi miniszterekhez.<sup>614</sup> A külügyminiszter jelezte, hogy a korábbi utasítások alapján időközben Ernst Haan a három kérdés (Egészségügyi szolgálatok, Vaskapu-Galac szakasz, az Acte Public revíziója) mindegyikére egy-egy promemoriát és indokolást is kidolgozott. A másodikra, vagyis a Vaskapu-Galac szakasz felügyeleti rendszerére vonatkozóan Haan javasolta, hogy a szabályzatokat az EDC dolgozza ki az Acte Public revíziójának figyelembevételével. Egyúttal az osztrák–magyar delegált érdekes javaslattal élt a középső Duna-szakaszra, miszerint az Ausztria-Magyarország, Németország, Szerbia, Románia és Bulgária által létrehívandó folyami hajózási bizottságnak az elnökségét felváltva Ausztria-Magyarországnak és Németországnak kellene adnia. Amit azzal indokolt, hogy a berlini szerződés a Vaskapu-Galac szakaszon érintett parti államok számára expressis verbis csak az Európai Dunabizottságnál való közreműködés jogát mondta ki a szabályzatok kimunkálásában, de a kizárólagos tagságukat a majdani bizottságban nem. Mégis ha pedig a javaslat keresztülvihető nem volna, akkor Haan szerint a három parti állam által felállítandó felügyelő bizottság (*comité de surveillance*) ellenőrzésére állandó jelleggel az

---

<sup>612</sup> MNL OL K 168. 405. *Galatzi Inspectoratus. A Dunai Bizottság (törzsszerinti kivonatainak egy része).*

<sup>613</sup> A formula magyar saját fordításban: „Ezen átiratom végén van szerencsém Exellenciádat tisztelettel felkérni, hogy a fent vezetett javaslatokat a másik birodalomfél kereskedelmi miniszterével egyetértőleg vizsgálat alá venni és ezirányú határozatait velem mihamarább közölni méltóztassék [...]”. MNL OL K168. 15465/1879. Andrássy Keménynek. Bécs, 1879. június 9.

<sup>614</sup> MNL OL K 168. 405. *Galatzi Inspectoratus. A Dunai Bizottság (törzsszerinti kivonatainak egy része).*

Európai Dunabizottság osztrák–magyar delegáltját, vagy a Ruszcsukban hivataloskodó cs. és királyi konzult kell kiküldeni.<sup>615</sup> Andrassy fenntartotta saját javaslatát, azzal a módosítással, hogy a felügyeletet ne fizetett hivatalnokok, hanem ha lehetséges, állandó jelleggel az osztrák–magyar biztos gyakorolja.<sup>616</sup>

Eközben Kemény Gábor a magyar minisztertanács előtt is előadta a berlini szerződés kivitelének kérdéseit 1879. július 25-én. A minisztertanács a kérdésben a következő határozatot hozta: *„II. a vaskaputól Galaczig terjedő folyamrész feletti felügyeletre nézve a ministertanács hozzájárul az osztrák ministerium javaslatához, miszerint a felügyelőbizottságban Ausztria–Magyarország nem ugyan mint parti állam, de mint érdekelt fél a dunai bizottságban levő megbizotta által résztvegyen, ha azonban ez keresztül vihető nem lenne, a magyar kormány megelepszik a külügyministerium javaslatával is, miszerint a dunai bizottság gyakorolja a kidolgozandó szabályzat végrehajtásának ellenőrzését, feltéve, hogy ezen ellenőrzés akképen fog szabályoztatni, hogy az valóságos ellenőrzésnek legyen tekinthető.”*<sup>617</sup>

A külügyi szolgálat érveivel Chlumecky három átiratában is élesen szembehelyezkedett. Az osztrák miniszter az al-dunai befolyásunk szükségessége mellett érvelve határozottan elutasított a javaslatokat, egyúttal felszólította a külügyminisztert a fennálló nézeteltérések diplomáciai úton való kiegyenlítésére,<sup>618</sup> a korábban az osztrák kereskedelemügyi minisztérium által kidolgozott és a magyar minisztérium által is jóváhagyott tervezetek módosításába Chlumecky csak azt követően volt hajlandó beleegyezni, ha a diplomáciai kísérlet nem sikerül.<sup>619</sup>

Andrassy mielőtt a kereskedelmi miniszterek követeléseinek teljesítését megkezdte volna, még egyszer utoljára figyelmeztette Korbót és Kemény Gábort a nehézségekre és a diplomáciai kapcsolatokban várható káros következményekre, egyúttal a miniszterek végső válaszát kérte.<sup>620</sup> Kemény Gábor válaszul a hivatali elődjének határozatait követő Korb osztrák miniszterrel egyetértve a kérését a külügyhöz intézett 1879. október 16-i átiratában megismételte, miszerint az érintett parti államokból alakítandó felügyelő bizottság élén döntő szavazattal osztrák–magyar delegált álljon és ezen a Monarchia érdekeinek eminens fontossággal bíró célja eléréséért a külügyminiszter minden lehetséges eszközt vessen latba.<sup>621</sup>

---

<sup>615</sup> MNL OL K168. 405. 3729/9. Andrassy Chlumeckyhez intézett 1879. július 4-i átiratát megküldi Kemény Gábornak. Bécs, 1879, július 4.

<sup>616</sup> MNL OL K168. 405. 25619/1879.

<sup>617</sup> MNL OL W12 MT. 133. sz. 1879.07.25.

<sup>618</sup> MNL OL K168. 405. 17999/1879.; MNL OL K168. 405. 18796/1879.

<sup>619</sup> MNL OL K168. 405. 24050/1879.

<sup>620</sup> MNL OL K168. 405. 25619/1879.

<sup>621</sup> MNL OL K168. 405.

Andrássy 1879. október 6-i lemondását követően a külügyi szolgálat meggyőződése ellenére az új miniszter, Heinrich Haymerle hozzákezdett a terv diplomáciai kiviteléhez.<sup>622</sup>

### 7.1.3 Az előterv (Avant-Projet) kidolgozása

A kereskedelmi miniszterek által körvonalazott irányelvek megvalósíthatósága kapcsán Andrássy még külügyminisztersége idején a nyár folyamán és szeptemberben óvatos, puhatolózó érintkezésbe bocsátkozott az angol és a német diplomáciával. Az angol szakértők az osztrák–magyar tervben szereplő inspektorátust az Európai Dunabizottság egyfajta albizottságaként értelmezték.<sup>623</sup> Haymerle hivatalba lépését követően hivatalosan is az angol és német külügyhöz fordult.<sup>624</sup> Az osztrák magyar terveket a szövetséges német külügy általában támogatta, míg a mostani kezdeményezést kifejezetten az angol diplomácia sem ellenezte, azonban támogatásához konkrét feltételeket támasztott, egyrészt a többi európai hatalom hozzájárulásának kieszközlését, másrészt pedig azt, hogy az inspektorátus működésének időtartamát az EDC mandátumához kössék.<sup>625</sup>

A külügyi jelentésekre és az osztrák tervekre a magyar kereskedelemügy válaszát 1879. augusztus 4-i átiratában közölte Kemény Gábor, aki ezúttal az osztrák állásponttal is szembehelyezkedett. A magyar kereskedelemügy ugyanis a középső Duna-szakaszon felállítandó bizottság kapcsán az EDC-delegált álláspontját tette magáévá, miszerint az inspektorátus élére nem az osztrák–magyar EDC-delegáltak, hanem általában egy osztrák–magyar biztosnak kell kerülnie, így a magyar álláspont igazodott a hivatali elődök azon határozott elképzeléséhez, miszerint a Duna felett megosztott nemzetközi ellenőrzésnek kell működnie (Európai Dunabizottság – Parti Államok Bizottsága/Dunai Inspektorátus). Kemény Gábor mindazonáltal érzékelt a európai hatalmak lehetséges elutasításának veszélyeit is, mivel a berlini szerződés nem mondja ki szószerint, hogy a majdani osztrák–magyar javaslatokat kellene elfogadni, az EDC előtti esetleges elnyúló és elmélyülő tárgyalások során a kérdés teljes mértékben kicsúszhat a Monarchia irányítása alól. Így másodsorban Kemény Gábor azt a javaslatot tette, hogy ha a terv keresztülvihető nem volna, az osztrák–magyar EDC-delegált bármi áron eszközöljön ki egy olyan intézményt, vagy egy olyan módozatot, ami a középső Duna-szakaszon minden adandó esetben lehetővé teszi a Monarchia kereskedelmi

---

<sup>622</sup> PALOTÁS 1984. p. 84-85.

<sup>623</sup> PALOTÁS 1984. p. 86.

<sup>624</sup> MNL OL K168. 405. 27164/1879.

<sup>625</sup> MNL OL K168. 405. 29455/1879.

hajói és vállalatai által előterjesztett panaszok egyszerű és biztos elintézését és biztosítja a folyamrész teljes és hathatós ellenőrzését.<sup>626</sup>

Josef Schwegel osztályfőnök 1880. január 15-i átiratában közölte Haan galaci konzul december 31-én tett részletes jelentéseit, amelyben az osztrák–magyar delegált beszámolt az Európai Dunabizottság őszi plenáris üléseinek tárgyalásairól.<sup>627</sup> Az európai hatalmak az osztrák–magyar javaslatokat, ahogyan az várható volt, kedvezőtlenül fogadták, Ernst Haan delegátnak a tárgyalásokon, olyan módon sikerült megmentenie a helyzetet, hogy egy előterv (avant-projet) kidolgozását az EDC végülis egy újonnan alakított szakértő hármabizottságra (*comités d'étude's*) bízta, amelyet sikerült a Monarchia számára igen kedvező összetétellel felállítani: a Monarchia delegáltja mellett a bizottság további tagjai az olasz és a német delegáltak lettek.<sup>628</sup> Korb osztrák miniszter elismerően helyeselte az EDC-delegált Haan és a külügy eljárását, egyúttal kisebb módosításokat indítványozott.<sup>629</sup>

Időközben az osztrák–magyar EDC-delegált, Ernst Haan kidolgozta az előterv szövegét és azt 1880. február 17-én el is juttatta Bécsbe.<sup>630</sup> Az új szabályzat<sup>631</sup> három részre tagolódott és összesen 124 artikulusból állt. Az első az általános rendelkezéseket tartalmazta (*I. Dispositiones Générales*), összesen 19 artikulusban mondta ki a felügyeleti rendszer jogalapját és alapvető intézményeit. A második, igen terjedelmes 103 artikulusból álló rész a folyami és kikötői rendszetre vonatkozó különböző előírásokat és szabályokat (*I. De la police du fleuve et des ports*) tartalmazta, 9 fejezetben fektette le a folyami rendszet szabályait (*De la police du fleuve*), valamint a kikötők (*II. De la police des ports*) és a folyami pilótaszolgálat működési szabályait (*III. Du service de pilotage dans le cours du fleuve*), végül a negyedik fejezetben a kihágások nemeit is rögzítette, egyúttal a rendészeti szabályok pusztán áthágásán túl, hasonlóan az 1865. évi Acte Publichez külön tényállást konstituált a nemzetközi tisztviselők védelmére (*Injures et voies de fait*), azonban ezek büntetését a helyi konzuli hatóságok elé utalta. A tervezet harmadik része (*Dispositiones finales*) két záró rendelkezést tartalmazott, amelyek a szabályzat hatályba lépéséről és módosításának lehetőségéről – a módosításra az Európai Dunabizottság az érintett parti államokkal együttesen jogosult – rendelkeztek.<sup>632</sup> Haan a szabályzathoz egy

---

<sup>626</sup> MNL OL K168. 405. 17954/1879. Kemény Gábor Haymerle külügyminiszternek és Korb osztrák kereskedelemügyi miniszternek. Budapest, 1879. augusztus 4.

<sup>627</sup> MNL OL K168. 405. 1843/1880. Schwegel Kemény Gábornak. Bécs, 1880. január 15.

<sup>628</sup> MNL OL K168. 405. Galatzi Inspectoratus. A Dunai Bizottság (törzsszerinti kivonatainak egy része).

<sup>629</sup> MNL OL K168. 405. 2651/1880.

<sup>630</sup> HHStA F34 K 258. Haan Haymerlének.

<sup>631</sup> PALOTÁS 1984. pp. 88–89.

<sup>632</sup> MNL OL K168. 405. 5115/1880.

részletes indokolást is csatolt, amelyben kifejtette, hogy a tervezet kidolgozása során, minden intézményhez és rendelkezéshez igyekezett érvényes nemzetközi jogi precedenst találni, kivéve az evidensebb 5. és 124. artikulusokat (a Vegyes Bizottság felállításáról és a szabályzat módosításáról). A Vegyes Bizottság kifejezés Haan újítása volt, aki a Dunai Felügyelőséget, vagy Inspektorátus azért tartotta fontosnak ilyen módon átnevezni, hogy az nehogy összekeverhető legyen az Európai Dunabizottság egyik hivatalával, a tulcsai székhelyen működő Hajózási Főfelügyelőséggel (*l'Inspectorat de Navigation de Toultscha*). Haan egyúttal megismételte, hogy az elnökség és a döntő szavazat iránti osztrák–magyar igényt semmilyen nemzetközi jogi dokumentum, szerződés vagy precedens sem igazolja, ahhoz, hogy ennek keresztülvitelére esély mutakozzon Ausztria-Magyarországnak kifejezetten a hajózás szabadságának védelmezőjeként kell mutatkoznia és fellépnie.<sup>633</sup> A konzul osztotta az előző külügyminiszter Andrassy Gyula korábbi érveit, „az osztrák–magyar érdekek az al-Dunán legeredményesebben, mint általános európai érdekek védhetők meg”.<sup>634</sup>

Schwegel a tervezetet 1880. február 27-i átiratában közölte a szakminiszterekkel. A magyar minisztérium konstataálta, hogy az osztrák–magyar elnökség rögzítésre került, így a tárgyalás sikeressége érdekében abba is beleegyezett, hogy az elnök akár a dunabizottság delegált akár más egyén lehessen.<sup>635</sup> Ezt követően Korb miniszter fenntartotta álláspontját, hogy osztrák–magyar biztos legyen az új bizottság élére kinevezve és a döntő szavazathoz való jogához is ragaszkodott, azonban ez utóbbit javasolta az új bizottság felállítását követően megállapítandó belső ügyszabályzatban rögzíteni, majd csatlakozva a megengedőbb magyar állásponthoz úgy nyilatkozott, hogy mindegy, hogy az új bizottság elnöke az EDC-delegált, vagy külön kinevezett személy lesz-e, csak osztrák–magyar legyen.<sup>636</sup>

Ezt követően a külügy jelentette, hogy a diplomáciai tárgyalásokat megkezdte, és csatlakozott Korb azon véleményéhez, miszerint az osztrák–magyar elnökség ügye a mostani tárgyalások során aligha lenne megvalósítható, valamivel realisabb esély majd az új Vegyes Bizottság (*Commission Mixte*) felállításával, annak belső tárgyalásaiban adódhat.<sup>637</sup> Majd a külügy újabb módosítási javaslattal élt a III. részre nézve, miszerint a szabályzat módosítása az Európai

---

<sup>633</sup> PALOTÁS 1984. pp. 88–89.

<sup>634</sup> PALOTÁS 1984. p. 90.

<sup>635</sup> MNL OL K168. 405. *Galatzi Inspectoratus. A Dunai Bizottság (törzsszerinti kivonatainak egy része)*.

<sup>636</sup> MNL OL K168. 405. 5884/1880.

<sup>637</sup> MNL OL K168. 405. 6852/1880.

Dunabizottság által a Vegyes Bizottsággal egyetértve legyen módosítható.<sup>638</sup> A módosításokhoz mind az osztrák, mind a magyar minisztérium hozzájárult.<sup>639</sup>

Ezt követően a külügyminisztérium közölte a hármasszakértő bizottság által kidolgozott szabályzat véglegesnek szánt tervezetét, valamint hogy az európai kormányoknál a támogatás megszerzésére irányuló diplomáciai lépéseket megkezdte,<sup>640</sup> végül azt is, hogy a tervezet tárgyalását – az osztrák–magyar delegált kezdeményezésére a kedvezőtlen hangulat miatt – az EDC elhalasztotta és az 1880. őszi ülészakának programtervében vette fel.<sup>641</sup> A tavaszi tárgyalások során a tervezet az előtervezet (Avant-projet) címet kapta és az 1883. évi londoni konferenciáig zajló hosszas tárgyalások egyik kiindulópontjává vált.<sup>642</sup>

#### **7.1.4 Az 1883. évi londoni szerződést követően**

Az 1883. évi londoni szerződésben meghatározott Vegyes Bizottságot – bár az európai kormányok szerint az nemzetközi jogi erőre emelkedett – nem sikerült életben léptetni és a működését a gyakorlatban is realizálni, mivel Románia nem volt hajlandó csatlakozni a nemzetközi szerződést elismerni és ahhoz csatlakozni. Így Ausztria-Magyarország a parti államokkal kötött kereskedelmi, konzuli és hajózási egyezményekbe igyekezett a hajózás szabadságát garantáló rendelkezéseket beültetni. Ám ezeknek érvényt szerezni továbbra is csak nehezen sikerült.

Az osztrák és magyar hajóstársaságok folyamatosan panaszokkal éltek a kereskedelmi minisztereknél és kérték tőlük, hogy a külügytől eszközöljék ki a Vaskapu-Braila szakasz problémáinak tartós megoldását. Dániel Ernő magyar kereskedelemügyi miniszter 1898. július 30-án csatlakozott az osztrák miniszter a külügyhöz intézett előterjesztéséhez:

*„Nagyméltóságú Gróf Minister Úr!*

*Van szerencsém Nagyméltóságoddal tisztelettel közölni, hogy az osztrák cs.k. kereskedelemügyi Minister urnak a Duna Vaskapu-Braila közötti szakaszára vonatkozó hajózási és folyamrendőrségi szabályok megalkotása érdekében Nagyméltóságodhoz f. évi június hó 14-én 110 sz.a. intézett s velem másolatban közölt átiratában foglaltakhoz a magam részéről hozzájárulok s tisztelettel kérem Nagyméltóságodat, hogy a kedvező megoldás előkészítése*

<sup>638</sup> MNL OL K168. 405. 14423/1880.

<sup>639</sup> MNL OL K168. 405. 1496661880.

<sup>640</sup> MNL OL K168. 405. 16742.

<sup>641</sup> MNL OL K168. 405. 17061.

<sup>642</sup> PALOTÁS 1984. p. 92.



*érdekében a szükséges intézkedéseket bölcs belátása szerint megtenni s a fejleményekről engem is értesíteni méltóztassék.*”<sup>643</sup>

A hajóstársaságok panaszai nyomán a Külügyminisztérium időről-időre puhatolózó tárgyalásokba kezdett a román miniszterelnökkel és számos szakértőivel számos memorandumot, tanulmányt kidolgoztatott a Duna-kérdés megoldására. A felszín alatt továbbra is számos konfliktus nyugodott, amire rávilágít az osztrák–magyar külügyminisztérium halogató politikája az al-dunai nemzetközi jogi kérdésekben a londoni konferenciát követően,<sup>644</sup> illetve a magyar kormányzat válasza a bolgár csatlakozási szándékra is.

A berlini szerződés szerinti Vegyes Bizottság az al-Dunára Románia ellenállása miatt nem volt felállítható, 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 EDC-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 szerződés Parti Államok Bizottságának életbe léptetésének lehetőségét 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.

A román diplomácia egy ideig hajlott is a megállapodásra,<sup>645</sup> azonban végül mind újabb feltételekkel és követelésekkel állt elő, amelyekbe az osztrák–magyar külügy nem akart belemenni. A középső Duna-szakasz parti államai az 1900-as évek elején kezdeményezték EDC-tagságukat, a helyzet komplexitását jól mutatja az Ausztria-Magyarország és Bulgária közötti kereskedelmi szerződés tárgyalássorozata is, amelyben az esetleges bolgár EDC-csatlakozás kérdése nyúlt el évekig. Szintén a felszín alatti konfliktusokra világítanak rá a

---

<sup>643</sup> HHStA AR F66 1. 2. SV Untere Donau 6a. 32024. Dániel Ernő magyar kereskedelemügyi miniszter a külügyminiszterhez. Budapest, 1898. július 30.

<sup>644</sup> HHStA AR F66. 1.

<sup>645</sup> LERS 1894. pp.

Bulgária csatlakozási kérelme körüli belső tárgyalások a Monarchia külügyi szolgálata és a magyar kormányzat között.

Az 1909-ben esedékes kereskedelmi szerződés megújítása több évig húzódott, Khuen-Héderváry Károly miniszterelnök 1912-ben vonta meg a magyar kormány támogatását, amelyet a következő érvekkel indokolt meg Leopold Berchtold külügyminiszternek: a magyar miniszterelnök a nemzetközi jogi érvek mellett felvetette azt a politikai indokot is, miszerint Bulgária felvétele esetén a Monarchia elvi alapon nem állhatna ellen Szerbia hasonló kérésének, ami Romániával szemben szíthatna konfliktust. Khuen-Héderváry azzal is érvelt, hogy Bulgária felvétele de facto ellehetetlenítené az 1883. évi londoni szerződés végrehajtását, illetve kiemelte az európai hatalmak irányában bizalmas puhatolózó tárgyalások szükségességét. Az Európai Dunabizottság 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 következményeket, a melyeket a most zavartalanul fennálló európai Duna bizottság intézményének legcsekélyebb megbolygatása felidézhet.”<sup>646</sup>

Visszatérve a román diplomáciai követelésekhez, azok többnyire a következő tartalmi elemeket érintették, alább Dimitrie Sturdza román miniszterelnökkel folytatott bizalmas tárgyalásokon támasztott román feltételeket ismertetjük.<sup>647</sup>

1. Az Európai Dunabizottság mandátumának egy hosszú periódusra (50 évre, vagyis 1939-ig) szóló meghosszabbítása;
2. Szerbia és Bulgária felvétele az Európai Dunabizottságba az európai hatalmak egyetértése esetén;
3. Az 1883. évi londoni szerződéshez kidolgozott függelékek praktikus végrehajtása három alapvető módosítással:
  - a) a szerződésben előírt Vegyes Bizottság a minden parti állam – így Németország, Ausztria-Magyarország, Szerbia, Bulgária, Románia és Oroszország –, valamint az Európai Dunabizottság képviselőjéből álljon össze.

---

<sup>646</sup> 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.

<sup>647</sup> HHStA AR F66. 1. 87943/9 8491. Kivonat a cs. és kir. Bukaresti Nagykövetség 1908. október 24-i 52.sz. alatti bizalmas jelentéséből.

- b) A Vegyes Bizottság ne legyen jogosult adókat, illetékeket behajtani, hanem ezen munkálatokat csupán Szerbia, Bulgária és Románia legyen jogosult Duna partszakaszok arányában végezni. Minden biztos (delegált) egyenlő jogokat élvezzen. A bizottságban való elnökséget Sturdza nem érintette, de az osztrák–magyar külügy valószínűsítette, hogy a memorandumban az EDC-ban működő módozatot (vagyis a félévente alfabetikus rendben történő rotációt) javasolja.
- c) Harmadikként Sturdza kisebb technikai kérdések megoldását támogatta.

Az 1883 és 1918 közötti időszakban Romániával és az európai hatalmakkal már nem sikerült kiegyezést eszközölni. A Duna-kérdés rendezésére a következő tartósnak nem mondható, azonban a tárgyalási módozatok és a szabályzatok tartalma miatt mégiscsak érdekes központi szövetséges rendezési kísérlet az 1918. május 6-i bukaresti békeszerződés értelmében került kidolgozásra a német, az osztrák és a magyar kormányok által. Már az első világháború alatt is zajlottak egyeztetések az 1857. évi Dunaokmány megújításának szükségességéről. E tárgyban az 1916. évi budapesti konferencia tartós megoldást nyújtó eredmények és közös határozat nélkül zárult, azonban a résztvevő kormánytisztviselők megnyilatkozásai egyértelművé tették a szabályozás szükségességét.<sup>648</sup>

A közös külügyminisztérium 1917 nyarán több külügyi ankét és konferencia került megrendezésre, amelyeken a közös intézmények, az osztrák és a magyar kormányok együttesen tárgyalták a Duna-kérdést és az 1857. évi Duna-Akta revízióját. az 1917. július 9-i konferencián Theodor Ippen külügyminisztériumi osztályfőnök elnöklése alatt részt vettek még a közös hadügyminisztérium vezetői és Tengerészeti Osztályának (Marine-Sektion) képviselői, az osztrák kormány részéről a kereskedelemügyi, földművelésügyi, pénzügy- és vasúti minisztériumi miniszteri és kormánytanácsosok, míg a magyar kormány részéről szintén a kereskedelemügyi, földművelésügyi, pénzügy- és belügyminisztériumi minisztertanácsosok.<sup>649</sup> Hasonló összetételben került sor egy újabb tárcaközi értekezletre (*Interministerielle Besprechung*) 1918. január 4. és 7. között, amelyen a már tárgyalás alatt álló bukaresti béke és a Dunakérdés viszonyáról, illetve a Dunai hajózás újrafelvételéről tanácskoztak az érintett kormánytisztviselők.<sup>650</sup> Már a bukaresti békeszerződés megkötését követően 1918. június 13-án is sor került egy újabb értekezletre az új Dunaakta tervezetének tárgyában.<sup>651</sup>

<sup>648</sup> CHAMBERLAIN 1918. pp. 109–110.

<sup>649</sup> HHSStA AR F66 21.

<sup>650</sup> HHSStA AR F66 21. Donau-Varia 49. 35.a. 3537/1918.

<sup>651</sup> HHSStA AR F66 21. Donau-Varia 49. 90.a. 58960/8/1918.

A tervezet utolsó ismert 1918. januári változata szerint az Aktát nemzetközi szerződés formájában a Német Császárság, Ausztria-Magyarország, Bulgária és Törökország között kötötték volna meg. Az akta kimondta a dunai hajózás szabadság a folyó teljes hajózható hosszán a tengerig (1. Art.), továbbá azt az elvet is, hogy semmilyen pusztán a hajózás tényén alapuló díjat, vagy illetéket nem vehetnek ki a parti államok (27. Art.) Ez alól kivételként az Akta taxatívén 4 esetet sorolt fel, főként a korábbi Duna-szerződések szellemében (28. Art.). Az Akta a szabályokat az Ulm-Braila szakaszra terjesztette volna ki, és azok végrehajtását a parti államoknak tartotta volna fent (37 Art.). Az akta rendelkezett egy új egészségügyi és karantén szabályzat életbeléptetéséről is (38 Art.). Az 1871. évi londoni és 1878. évi berlini konferenciákon Ausztria-Magyarország számára az Ómoldova- Turn-Szeverin szakasz felügyeletére feljogosító mandátum megerősítést nyert (42 Art.). Emellett az Akta a folyamszabályozási munkákat Ómoldovától egészen Belgrádig Magyarországnak ítélte meg (43. Art.). A korábbi Európai Dunabizottság helyére az európai hatalmak képviselőiből a Brailától lefelé fekvő Duna-szakasz felügyeletére az Akta kimondta a Dunatorkolati Bizottság felállítását (45. Art.).<sup>652</sup>

A Brailától fölfelé eső szakaszra az Akta egy parti államok bizottságának (*Uferstaatenkommission*) felállítását mondta ki, amelynek hatáskörébe főként technikai, folyamszabályozási, vízügyi, forgalmi nyilvántartási és a Duna-hajózást illető jóváhagyások tartoztak volna (46. Art.). A parti államok egyenként legfeljebb 3 delegálttal lettek volna képviselve, azonban egy államra egy szavazat jutott volna, a döntéseit a bizottság szótöbbséggel hozta volna (Art 47.). Az esetlegesen felmerülő nézeteltérések rendezésére az Akta az 1907. október 18-i hágai egyezményt írta elő (51. Art.).<sup>653</sup>

A június 13-i konferencián szó esett a Monarchia képviseltetéséről is az új Dunatorkolati Bizottságban. Ebben a kérdésben a magyar fél ismét kísérletet tett a vám- és kereskedelmi szövetségben fennálló szerződéses viszony és a dualisztikus állás kiterjesztésére a Monarchia külügyi képviseltetésére. A kérdést már 1906-ban is felvetette Kossuth Ferenc kereskedelemügyi miniszter, a magyar igazságügyminisztérium pedig állásfoglalásában a kiegyezés szellemével ellentétesen kialakított gyakorlatnak minősítette a képviseltetés azon formáját, miszerint a galaci konzul az Osztrák–Magyar Monarchiát és nem Ausztriát és külön Magyarországot képviseli. Akkor ezt a kísérletet Alois Aehrenthal külügyminiszter határozottan visszautasította. Az 1918. júniusi felvetésre az osztrák miniszterelnökség

---

<sup>652</sup> HHStA AR F66 21. Donau-Varia 49. 50. 13342/8/1918.

<sup>653</sup> uo.

minisztertanácsosa Löwenthal viszont már nem adott egyértelműen elutasító választ, ugyanis szerinte a képviseltetés a majdani véglegesen elfogadot szabályzatoktól lesz függő, konkrétan attól, hogy azok európai hatalmakról, vagy parti államokról szólnak majd. Előbbi esetben az Osztrák–Magyar Monarchia egy szavazattal, utóbbi esetben Ausztria és külön Magyarország 1-1 szavazattal válik taggá. Az előbbi esetben a külön képviseltetéshez az osztrák kormány nem tud hozzájárulni, mivel az Monarchiában a parti államok diplomáciai karakterrel nem bírnak.<sup>654</sup>

A magyar képviselők az értekezleten úgy érveltek, hogy a magyar kormány az Európai Dunabizottságot mindig is úgy értelmezte, hogy az nem egy politikai, hanem a kereskedelmet szolgáló intézmény, amely hajózás kérdésében jött létre. Ez a karakter az új Duna Aktával létrehozandó Dunatorkolati Bizottság esetében még egyértelműbb kifejezést nyer. A külügyminisztérium végül azt a megoldást javasolta, hogy a bizottságban a Monarchiát egy közös, Ausztriát és Magyarországot pedig egy-egy külön delegált képviselje. Löwenthal úgy nyilatkozott, hogy az osztrák kormány végül a külön képviseltetéshez hozzájárul, de mindenképpen el akarja kerülni, hogy ez a diplomáciai képviseltetés közösségében réseket üssön, ezért csak akkor egyezik bele ezen módozatba, ha egyértelműen kikötésre kerül, hogy a Dunatorkolati Bizottságban való részvétel nem minősül diplomáciai képviseletnek.<sup>655</sup>

---

<sup>654</sup> HHStA AR F66 21. Donau-Varia 49. 90.a. 58960/8/1918. 58980/8. *Aufzeichnung über die im k. und k. Ministerium de Äußern am 13. Juni 1918 abgehaltene interkommissionelle Besprechung betreffend den Entwurf der neuen Donauakte*

<sup>655</sup> HHStA AR F66 21. Donau-Varia 49. 90.a. 58960/8/1918. 58980/8. *Aufzeichnung über die im k. und k. Ministerium de Äußern am 13. Juni 1918 abgehaltene interkommissionelle Besprechung betreffend den Entwurf der neuen Donauakte*

## 8. ÖSSZEGZÉS

Az Osztrák(-Magyar) Monarchia Európai Dunabizottsághoz fűződő viszonyát annak történelmi kifejlésében egyértelműen a birodalmi politika jellemezte az 1850-es években. Az egykori Államkancelláriát 1848-ban felváltó Cs.K. Külügyminisztérium a korábbi dikasztériumok gyakorlatából fakadóan a külügyi érintkezések közvetítését jóval meghaladó állami ügykörrel bírt. Bár a kereskedelem és a konzulátusi ügyeket a Cs.K. Kereskedelemügyi Minisztérium látta el, az 1867. év a kiegyezés árnyékában a külügyi szolgálat számára az egységes szervezetrendszer (a konzulátusok átvételét) is jelentette. Emellett nem volt elhanyagolható az udvar az irányú szándéka, hogy minél több ágens megnyerhető legyen a közös ügyeknek és a gyakorlatban azokat a Cs. és Kir. Külügyminisztérium (II.) Közigazgatási Osztálya befolyásolja.

A külügyek intézésére azonban a kiegyezés döntő hatást gyakorolt és a magyar szakminisztériumok konzekvens – osztrák nézőpontból makacs – fellépésükkel sikerrel hívtak életre közjogi vívmányokat. Majd az 1900-as években egyre nagyobb befolyást, gyakran kezdeményező szerepet is játszottak a külföldre irányuló állami eljárásokban. Az osztrák–magyar államkapcsolat természete szintén formálódott, átértékelődött, amihez nagyban hozzájárultak a cseh trialista törekvések, Bosznia okkupációja, majd annexiója, a gazdasági kiegyezések tárgyalásai, a tendenciózus osztrák közjogi irodalom, illetve a kormányok ügyvitele során felmerült joghézagok és nézetkülönbségek.

Míg 1867-ben az osztrák felfogás szerint a kiegyezést a Deák-párt kötötte meg Beust miniszterelnökkel, addig a magyar felfogás mereven ragaszkodott történelmi közjogi hagyományához miszerint a kiegyezés a király és a nemzet között köttetik meg. Az Ausztria és Magyarország közötti kapcsolatot a magyar közjog még évtizedekig a fejedelmi uniók különböző formáival jellemezte, ami nem adott választ az államkapcsolat anyagi természetére. A magyar közjog eleinte az összmonarchiát a birodalom mindkét (beider Theilen der Monarchie felének, majd a birodalom két területének (beide Staatsgebiete) mondta. A cseh trialista törekvések, illetve Bosznia okkupációja megzavarta a birodalom és a kormányzati struktúra dualizmusát, ami az államtudomány és a nemzetközi közjog fejlődése, illetve a tendenciózus osztrák közjogászokkal együttesen rákényszerítette a magyar közjogászokat és kormányzatokat arra, hogy elkezdjék a magyar állam anyagi államjogi tételeit kimunkálni. Ezen tételekkel magyar állam szuverenitását az államiság kritériumaira támaszkodva egy negatív

megközelítéssel védhette magát az államiság karakterjegyeit nélkülöző sui generis birodalomnak óhajtott cs. és kir. szervezetre szemben.

Ezért is jött gyakorlatba a birodalom két állama, illetve a Monarchia két állama kifejezés a közös érdekű ügyekre nézve, illetve ezért is kezdte el megfogalmazni Thallóczy Lajos és Nagy Ernő az Ausztriát és Magyarországot közösen érdeklő ügyek közösségének természetére vonatkozó tételeit. A közös ügyek természetét illetően a magyar Thallóczy és Nagy Ernő felfogása osztrák közjogászokéval, így például Hermann Herrnrittével, vagy Hans Kelsenével is egybevágtott: *„Die gegenwärtigen gemeinsamen Einrichtungen erscheinen somit nicht als Ausfluß einer über den beiden Staaten stehenden eigenen Staatspersönlichkeit, welcher außer den Elementen einer gemeinsamen Territorialhoheit und Staatsbürgerschaft, auch eine gemeinsame gesetzgebende Gewalt mangeln würde, sondern als naturgemäße Wirkung einer dauernden, historisch gerechtfertigten Verbindung zweier Staaten unter einer Dynastie zum Zwecke der besseren Sicherung der Entwicklungsbedingungen derselben.*”<sup>656</sup>

Az EDC-ügyek intézésében is fokozatosan egyre erősebben nyilvánul meg a magyar államszemélyiség. A kiegyezést követő első évben a magyar kormányzatnak nem maradt nagyobb befolyása, minthogy az 1866. évi galaci szerződést aláírja és az EDC közgyűlési jegyzőkönyveket pusztán tudomásul vegye. Azonban 1870-től a Külügyminisztérium rendre kieszközölni volt kénytelen a magyar kereskedelmi miniszterek egyetértését, az EDC közgyűléseit megelőzően pedig rendre megküldte véleményezésre az ülésnapirendi pontjait, hogy a magyar kereskedelemügyi miniszter álláspontjának megfogalmazása mellett azokat jóváhagyhassa. A magyar kormányzat legkésőbb 1890-től az Európai Dunabizottságra már mint a M.Kir. Kereskedelemügyi Minisztérium alá rendelt európai műszervre tekintett.<sup>657</sup>

1870-től 1918-ig az EDC összesen 96 plenáris ülésnapot tartott, ezek nagyrészt megelőzően a magyar szakminiszter az esetek döntő többségében az alábbi formulával hagyta jóvá: *„a nevezett bizottság tavaszi ülésnapja programja ellen sem az osztrák kereskedelemügyi miniszter úr részéről sem pedig részéről észrevétel nem merül fel.*”<sup>658</sup> Azonban több konkrét példát is találunk arra, hogy a magyar szakminiszter befolyását gyakorolva, a delegált utasításához való hozzájárulást megtagadta, vagy éppen a magyar hozzájárulás be nem

---

<sup>656</sup> HERRNRITT 1909. p. 64.

<sup>657</sup> NN: *Magyarország tiszti cím és névtára 1890. A nagyméltóságú m. kir. kereskedelemügyi miniszter úr rendeletéből szerkeszti és kiadja az Országos Statisztikai Hivatal. IX. évfolyam.* Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, Budapest, 1890. p. 282.

<sup>658</sup> HHStA MdÄ AR Buchstabenfächer SV Kt.4. 124. Hegedüs Sándor m. kir. kereskedelemügyi miniszter nevében Csörgeő Gyula államtitkár Agenor Goluchowski külügyminiszternek. Budapest, 1900. április 14.

várásáért Andrassy külügyminisztert a vám- és kereskedelmi szövetségre hivatkozva kérdőre vonta. A magyar szakminisztérium alkotmányos befolyásának gyakorlása során a hivatali elődök átiratait és a minisztertanácsi határozatokat szinte mint jogforrást követték, azoktól a legritkább esetekben tértek el.

A magyar szakminiszterek álláspontjaik kialakításában gyakran támaszkodtak a M.K. Fiumei Tengerészeti Hatóság véleményére, egyúttal az EDC-ügyeket koordinálták. Ha például egy ügy a belvízi hajózást érintette (ami végső soron 1889-ig a M.Kir. Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium kompetenciájába tartozott), a magyar kormány álláspontját ez esetben is a kereskedelemügyi miniszter közölte az osztrák állammal, vagy a közös külügyminiszterrel.

Mivel a cs. és kir. delegált átirataira, illetve az EDC- jegyzőkönyvekre olykor heteket, hónapokat is kellett várni, illetve az is időt igényelt, hogy az osztrák–magyar álláspont sikeres képviselőre a Közgyűlés tárgyalásai előtt a közös külügyminisztérium a megfelelő diplomáciai érintkezéseket is megtegye, a magyar szakminiszterek kénytelenek voltak az osztrák szakminiszterrel való megállapodást kondíciókkal ellátni, a keresztülvihető álláspontokból prioritásokat felállítani. Mivel a Közgyűlés tárgyalásai gyakran bizonytalan kimenetelűek voltak, a közös külügyi szolgálat számonkérése is nehézkesnek bizonyult. Egy-egy döntést jellemzően nem volt lehetséges egyazon Közgyűlésen érvényre juttatni. Ezért a magyar szakminiszter gyakran olyan módon igyekezett befolyását fenntartani és a magyar érdekeket olyan módon igyekezett érvényesíteni, hogy a közös külügyminisztert a magyar érdekek képviselőre, vagy egy magyar álláspont érvényesítésére felkérte és a fejleményekről majdani tájékoztatást kért.

Ezenkívül a közös osztrák–magyar lobogó alatt közlekedő hajók megítélése is megváltozott, hiszen ezeket az EDC sokáig osztrák–magyar nemzetiségű hajóknak nevezte (még 1902-ben is),<sup>659</sup> azonban legkésőbb az 1906. évtől az osztrák–magyar lobogó alatt közlekedő járműveket az EDC is külön azonosította és kezelte, elkülönítve az osztrák (Autriche – Vapeurs) és a magyar gőzhajókat (Hongrois – Vapeurs).<sup>660</sup>

A Bevezetésben felállított hipotéziseket kevés kivétellel bizonyítottnak tekintem.

---

<sup>659</sup> HHStA AR MdÄ F66 Kt.15. 99. 58/EDC ex 1902. Viktorin Borhek cs. és kir. delegált magyarázatokkal megküldi az EDC jegyzőkönyveit Agenor Goluchowski cs. és kir. külügyminiszternek. Galac, 1902. december 18.

<sup>660</sup> HHStA AR MdÄ F66 Kt 17. 93. 5/EDC ex 1907. Viktorin Borhek cs. és kir. delegált magyarázatokkal megküldi az EDC jegyzőkönyveit és statisztikáit Alois Aehrenthal cs. és kir. külügyminiszternek. Galac, 1907. március 1.



1. Bizonyítottam az első hipotézist (H1), miszerint az 1815. évi Bécsi Kongresszuson a folyami hajózás szabadságának érvényesítésére kimondott elvek – ha a maguk teljességében nem is érvényesülhettek – az 1856. évi párizsi konferenciát követően is meghatározták az európai konferenciák és az európai kormányok működését a hajózási ügyek szabályozása során.

Az erre vonatkozó következtetéseket az 1871. évi londoni konferencia, az 1878. évi berlini kongresszus, valamint az 1883. évi londoni konferencia előkészítő tárgyalásainak vizsgálata alapján vontam le. A nemzetközi szerződések előkészítése és tárgyalásai során a bécsi kongresszus elvei kiinduló alapot jelentettek, azokat az európai kormányok fenntartották vagy közös döntéssel módosították.

2. Bizonyítottam a második hipotézist (H2), miszerint az 1815. évi bécsi kongresszus aktában lefektetett és az 1856. évi párizsi kongresszust lezáró szerződésben bővebben körülírt elvek kivételét a Monarchia két államában a magyar és osztrák – belügyi, kereskedelemügyi közlekedésügyi - hatóságok végezték, az elveket végrehajtásban hatósági gyakorlatukkal, illetve rendeleti jogalkotásukkal formálták.

A bécsi és párizsi elvek, valamint az 1857. évi Dunaakta rendelkezései az osztrák és a magyar szabályozásba (tengerészet és belvízi hajózás) is beépültek. A folyami hajózásról közösen kidolgozott törvény a vám- és kereskedelmi szövetség alapján nem készült, a magyar szakminisztérium azt teljesen szuverén módon miniszteri rendelet által szabályozta. Az EDC intézménye viszonyítási alapként jelent meg az említett hajózási rendeletben, illetve későbbi Szerbiával és Romániával megkötött nemzetközi kereskedelmi és hajózási egyezményekben is.

3. Bizonyítottam a harmadik hipotézist (H3), miszerint a fentemlített bécsi elvek kapcsán a külügyi vonatkozású ügyekre külön eljárásrend jött létre, amely beépült az osztrák–magyar vám- és kereskedelmi szövetségekbe, majd szerződésekbe.

A következtetéseket a vám- és kereskedelmi szövetség (1867, 1878, 1889), a provizorikus aktusok, illetve a vám- és kereskedelmi szerződés (1909) kormányközi előkészítő tárgyalásainak vizsgálatából vontam le. A szerződések szövegében mindvégig változatlanul szerepelt az 1867:XVI. tc. 7. artikulusának formulája, amelyet a provizorikus aktusok is fenntartottak. Ezen szabályok kimondták a vám- és kereskedelmi szövetség, illetve a vám- és kereskedelmi szerződések uralmát az EDC-ügyek intézése felett és a magyar kormányzat 1906. évi elvi állásfoglalását támasztották alá, miszerint az EDC-ügyek hajózási – tágabb értelemben

– kereskedelmi természetükből fakadóan a közös érdekű (*dualistische*, vagy *paktierte*) ügycsoport és államkapcsolat részét képezik.

4. Bizonyítottam a negyedik hipotézist (H4), miszerint az EDC-t érintő külügyi vonatkozású ügyek diplomáciai és kereskedelempolitikai természetűek, amelyek közül előbbi közös ügynek, utóbbi közös érdekű ügynek minősül. Az Osztrák–Magyar Monarchia külügyi szolgálatának központi szervezete mindkét ügykörben elsődlegesen eljár, azonban a két kormány által megszabott keretek között. Vagyis a külügyminisztérium közigazgatási osztályának ügyeire a magyar és osztrák szakminisztériumok befolyással bírnak.

A vám- és kereskedelmi szövetség fentemlített cikkelye kimondta, hogy a Duna-hajózásra vonatkozó ügyek, amennyiben ezek harmadik államhoz való viszonyt érintik, a külügyminiszter által a két (birodalom)féllel szembeni szakminiszterei között eszközendő megállapodások alapján kezeltetnek.

5. Bizonyítottam az ötödik hipotézist (H5), miszerint az osztrák és a magyar szakminisztériumok az Európai Dunabizottság ügyvitelére nézve alkotmányos befolyásukat gyakorolták, a cs. és kir. Külügyminisztérium és az EDC közötti hivatali érintkezésekre nézve is azonosítható és kimutatható hatást gyakoroltak.

A magyar történettudomány látókörébe már korábban is került egy-egy egyedi eset, amikor az osztrák és a magyar kereskedelmi minisztérium az osztrák–magyar külüggyel ellentétes álláspontot foglalt el. A doktori kutatási világosan bizonyította, hogy az 1878. évi Berliini Szerződés 55. cikkének kivételére irányuló koncepcióalkotás során tanúsított osztrák és magyar ellenállás<sup>661</sup> nem a napi politika által véletlenszerűen generált elszigetelt jelenség. A magyar kereskedelemügyi miniszterek befolyásukat kimutathatóan gyakorolták például 1870-ben a Vaskapu-szabályozás koncepciójának kidolgozásakor, 1879-ben az EDC hitelügyeinek tárgyalásakor, illetve a lobogók közti egyenlőséget (mint bécsi elvek) realizáló mérés- és mértékügyi szabályok kidolgozásakor, vagy a tarifareformok tárgyalásai során.

6. Bizonyítottam a hatodik hipotézist (H6), miszerint a magyar kormányzat ügyvitele és a magyar jogalkotás együttesen alátámasztja a magyar közjogi felfogást, miszerint a

---

<sup>661</sup> PALOTÁS 1984. pp. 72-85.

külgügyek tekintetében közösek az intézmények és az orgánumok, de az állami akarat és a két államszemélyiség, mint az aktusok forrása nem olvad egybe.

A magyar államszemélyiség megnyilvánul az igazságügyminisztérium 1906. évi elvi nyilatkozatában, valamint a Dunatorkolati Bizottság felállításáról szóló 1918. évi külügyi ankéton, amikor az osztrák kormány is beleegyezett – a képviselet nem diplomáciai karaktere kimondásának feltételével - a közös képviseltetés megbontásába, ezzel végsősoron elismerve a magyar álláspontot, miszerint az EDC-ügyek a vám- és kereskedelmi szerződés uralma alatt állván alapvetően kereskedelmi természetűek és az országos kormányok hatáskörébe tartoznak.

A kereskedelemügyi minisztereknek az EDC-ügyvitelre gyakorolt befolyása mellett, az EDC az osztrák–magyar lobogó alatt közlekedő hajókat a hatósági eljárás során külön osztrák és külön magyar hajóként kezelte, ezeket a statisztikában is külön tüntette fel. Ezzel az EDC is elismerte, hogy a hajó hovatarozását nem a közös lobogó, hanem az anyakikötő, amelyben a hajót bejegyezték, adja, vagyis e tekintetben az államterület a döntő, amely megintcsak Magyarország és Ausztria államiságát domborítja ki az Osztrák–Magyar Monarchia nemzetközi jogalanyisága mellett.

7. A hetedik hipotézis bizonyítását nem, vagy csak részben sikerült teljesítenem. A hetedik hipotézisem szerint (H7), a magyar kormányzat szakmai tevékenységének hatása és a magyar apparátus jelenléte a nemzetközi szerződések tárgyalásain túlmenően is azonosítható az Európai Dunabizottság intézményében, amely a nemzetközi szervezetek előképe. Ilyen módon a dualizmus kori magyar állam hozzájárulása a nemzetközi szervezetek kialakulásához azonosítható.

A hipotézis annyiban megdőlt, amennyiben a magyar tisztviselők nagyszámú és tartós jelenlétét az EDC intézményeiben kimutatnom nem sikerült. A tisztviselők esetében az EDC irataiban a származás került feltüntetésre, így csupán annyit tudunk kijelenteni, hogy főleg a pilótaszolgálatban jelentős számban (pl. 1893-ban 59-en) teljesítettek szolgálatot Ausztria-Magyarország részéről. Azonban a magyar állampolgárság egy tisztviselő, Hágen Ignác személyében bizonyított, illetve egy magyar nevű tisztviselő Mr. Mollnár esetében valószínűsíthető.

Ellenben az EDC – így közvetetten a modern nemzetközi szervezetek – intézményeinek és működési elveinek fejlődéséhez megkérdőjelezhetetlen a magyar kereskedelemügyi

minisztériumok hozzájárulása. A folyamrendőrségi szabályok, a hitelügyek tárgyalásai, az EDC alapok jogi természete feletti döntések (e kérdésben a magyar kormány kifejezetten az európai közjogot részesítette előnyben), a pénzügyi alapok kimunkálása, a tarifarendszer kidolgozása során a magyar kormány egyaránt lényegi szerepet játszott. A magyar szakminisztérium javaslataival előmozdította a nemzetek közti egyenlőséget mind az EDC belső szervezetében az angol és francia törekvésekkel szemben, mind az EDC hatósági eljárásaival.

Az értekezés eredményei közé sorolható az Osztrák–Magyar Monarchia által az első világháborút követő korszakra gyakorolt hatások kimutatása. Ha Ausztria-Magyarország és a dualista kormánystruktúra örökségét áttekintjük, nem mehetünk el szó mellett Andrássy Gyula külügyminiszter 1878-79 évi koncepciói mellett, amely alapul szolgált a Duna első világháborút követő internacionalizálásához. A trianoni szerződés jogfolytonosságot kimondva az Európai Dunabizottságot visszahelyezte jogaiba, emellett a Duna Ulmtól az EDC illetékességi területéig terjedő folyami szakaszra felállította a Nemzetközi Dunabizottságot (CID). Andrássy koncepciójához hasonlóan a felügyeleti jogok a parti államokra szálltak, azonban azok kikényszerítése a Nemzetközi Dunabizottságot illette.

Mindemellett egy a magyar államra szállt európai mandátum, a Vaskapu-szabályozás is hatást gyakorolt az új nemzetközi rendszerre, mivel az 1899 és 1918 között az orsovai székhelyű M.Kir. Al-Dunai Hajózási Hatóság által igazgatott folyamszakasz 1918 után a parti államoktól független, a Nemzetközi Dunabizottság által közvetlenül igazgatott szektorrá vált. Magyarország közvetlenül olyan módon is hozzájárult a Nagy Háború utáni nemzetközi rendezéshez, hogy az 1881. évi Acte Public Additionel mellett az új Dunaakta kidolgozásához az egyik mintát a magyar dunai folyamrendőrségi szabályzat adta, bár az aktát szövegező albizottság tárgyalásait követően nagyobb figyelem hárult a rajnai hajózási rendszabályokra.

Az értekezés arra is rávilágít, hogy bár Magyarország nemzetközi jogalanyisága az Osztrák–Magyar Monarchiával megosztott volt és inkább az alacsonyabb rendű adminisztratív jellegű ügyekben jelent meg, az osztrák és a magyar állam szakminisztériumai képezték az állami akaratot, amely alapján a külügyminisztérium és a delegált közös orgánumként járt el.

Mivel a kiegyezési törvények értelmét a közjogi irodalom magyarázatain túlmenően is megvilágították, a disszertációban ismertetett magyar kormányzati aktusokra joggal

tekinthetünk – különösen azok közvetten a magyar állam anyagi államjogi intézményeit a közös kormányzattal szemben kidomborító – kiemelkedő közjogi vívmányokra.

## 9. MELLÉKLETEK

### 9.1 AZ 1815. ÉVI BÉCSI KONGRESSZUSAKTA FOLYAMI HAJÓZÁSRA VONATKOZÓ FEJEZETE

*„VII. Verfügungen, die Flußschiffahrt betreffend.*

*Artikel 108 - Schiffahrt auf Strömen, welche durch mehrere Staaten fließen.*

*Die Mächte, deren Staaten durch einen und denselben schiffbaren Fluß getrennt oder durchschnitten werden, verpflichten sich, alles, was auf die Schiffahrt dieses Flusses Bezug hat, gemeinschaftlich zu reguliren. Zu einem Ende ernennen sie Commissarien, die sich spätestens sechs Monate nach Beendigung des Congresses vereinigen, und denen die in den folgenden Artikeln festgesetzten Principien zur Grundlage ihrer Arbeiten dienen sollen.*

*Artikel 109 - Freie Schiffahrt.*

*Die Schiffahrt im ganzen Laufe der im vorigen Artikel bezeichneten Flüsse, von dem Punkte an, wo ein jeder von ihnen schiffbar wird, bis zu deren Mündung, soll gänzlich frei seyn, und kann Niemand in Absicht des Handels untersagt werden; doch so, daß man sich nach den für die Schiffahrtspolizei festgesetzten Reglements richte, die für Alle gleichförmig und für den Handel aller Nationen so günstig als möglich sollen abgefaßt werden.*

*Artikel 110 - Einheit des Systems.*

*Das System, welches für die Erhebung der Rechte und zur Aufrechthaltung der Polizei festgesetzt wird, soll, so viel wie möglich; für den ganzen Lauf des Flusses dasselbe seyn, und erstreckt sich auch, wenn nicht besondere Umstände dagegen sind, auf seine Nebenarme und auf diejenigen Flüsse, die sich in ihn ergiessen, und die in ihrem schiffbaren Laufe mehrere Staaten trennen oder durchströmen.*

*Artikel 111 - Tarif.*

*Die Abgaben für die Schiffahrt sollen auf eine gleichmäßige, unveränderliche und von der verschiedenen Qualität der Waaren, so viel als möglich, unabhängige Weise bestimmt werden, damit keine detaillirte Untersuchung der Ladung nöthig sey, ausgenommen wegen Defraudation oder Übertretung der Gesetze. Diese Rechte, welche in keinem Falle die jetzt bestehenden übersteigen dürfen, sollen nach den Localumständen bestimmt werden, da sie die Festsetzung einer allgemeinen Regel nicht gestatten. Man wird jedoch bei Anfertigung des Tarifs von dem Gesichtspuncte ausgehen, den Handel durch die Erleichterung der Schiffahrt zu begünstigen; und der am Rhein festgesetzte Octroi kann zu einer approximativen Norm dienen. Ist der Tarif einmal festgesetzt, so kann er nur durch ein gemeinschaftliches Arrangement der Uferstaaten erhöht werden, und die Schiffahrt darf nicht mit andern Rechten, sie mögen seyn, von welcher Art sie wollen ausser denen, die in dem Reglement bestimmt sind, beschwert werden.*

*Artikel 112 - Hebungs bureaux.*

*Die Hebungs bureaux, deren Anzahl so viel wie möglich zu vermindern ist, sollen durch das Reglement bestimmt werden, und in der Folge darf nur durch gemeinsame Übereinkunft eine Veränderung darin geschehen; es wäre denn, daß einer der Uferstaaten die Zahl derjenigen, welche ihm ausschließlich angehören, vermindern wollte.*

*Artikel 113 - Leinpfade.*

*Jeder Uferstaat verpflichtet sich, die Leinpfade, welche durch sein Gebiet gehen, zu unterhalten, so wie für die nöthigen Arbeiten im Flußbette, damit der Schifffahrt nichts hinderlich sey, Sorge zu tragen. Das zukünftige Reglement wird bestimmen, wie die Uferstaaten zu diesen letzten Arbeiten contribuiren sollen, in dem Fall, wo die beiden Ufer verschiedenen Gouvernements angehören.*

*Artikel 114 - Stapelrechte.*

*Keine Stapel-, Umschlag-, oder gezwungene Stationenrechte dürfen errichtet werden. Diejenigen, welche schon bestehen, werden nur beibehalten, in so fern die Uferstaaten, ohne das Localinteresse des Orts oder des Landes, wo sie errichtet sind, zu berücksichtigen, sie für die Schifffahrt und den Handel im Allgemeinen nothwendig oder nützlich erachten.*

*Artikel 115 - Zölle.*

*Die Zölle der Uferstaaten haben nichts gemein mit den Schifffahrtsrechten. Durch bestimmte Einrichtungen wird man verhindern, daß die Ausübung der Functionen der Zöllner dem Handel keine Hindernisse in Weg lege; doch wird man am Ufer durch eine strenge Polizei jeden Versuch der Einwohner, mit Hülfe der Schiffer Contrebande zu treiben, zu verhindern suchen.*

*Artikel 116 - Gemeinschaftliches Reglement.*

*Alles, was in den vorhergehenden Artikeln angeführt worden, wird durch ein gemeinschaftliches Reglement bestimmt, welches auch dasjenige enthalten soll, was noch anderweitig zu bestimmen für nöthig erachtet wird. Sobald das Reglement einmal bestimmt worden, kann es nur mit Einstimmung aller Uferstaaten verändert werden, und diese werden für die Vollziehung desselben auf eine paßliche und den Umständen und Örtlichkeiten gemäße Art Sorge tragen.*

*Artikel 117 - Schifffahrt des Rheins, Neckars u. s. w.*

*Die besondern Reglemens in Beziehung auf die Schifffahrt des Rheins, Neckars, Mains, der Mosel, Maas und Schelde, so wie sie der gegenwärtigen Acte angehängt sind, sollen dieselbe Kraft und Wirkung haben, als wenn sie in derselben Wort für Wort aufgenommen wären."*

## **9.2 AZ 1856. ÉVI PÁRIZSI SZERZŐDÉS DUNAI HAJÓZÁSRA VONATKOZÓ RÉSZEI**

Staatsvertrag zwischen Oesterreich, Frankreich, Großbritannien, Preußen, Russland, Sardinien und der Türkei.

Geschlossen zu Paris am 30. März 1856.

„Artikel 15.

*Da durch die Wiener Congreß-Akte die Grundsätze für die Regelung der Schifffahrt auf denjenigen Flüssen, die mehrere Staaten trennen oder durchlaufen, festgestellt worden sind, so kommen die Vertrag schließenden Theile unter sich überein, daß diese Grundsätze in Zukunft gleicher Maßen auf die Donau un ihre Mündungen Anwendung finden sollen. Sie erklären diese Bestimmung von nun an als zum öffentlichen europäischen Rechte gehörend, und stellen dieselbe unter ihre Garantie.*

*Die Schifffahrt auf der Donau darf künftig weder irgend einer Hemmniß noch einer Abgabe unterworfen werden, welche durch die in den nachfolgenden Artikeln enthaltenen Bestimmungen nicht ausdrücklich vorgesehen wären. – Es wird daher auch weder ein Zoll, welcher allein auf die Thatsache der beschiffung des Flusses gegründet wäre, noch irgend eine Abgabe von den Waaren erhoben werden, die sich am Bord der Schiffe befinden. – Die für die Sicherheit der durch diesen Fluß getrennten oder durchlaufenen Staaten zu erlassenden Polizei- und Quarantäne-Vorschriften werden in einer Weise abgefaß werden, um so viel als nur immer möglich, die freie Bewegung der Schiffe zu begünstigen. Mit Ausnahme dieser Vorschriften wird der freien Schifffahrt kein Hinderniß irgend einer Art entgegengesetzt werden.*

#### Artikel 16.

*In der Absicht, die Bestimmungen des vorstehenden Artikels in's Werk zu setzen, wird eine Commission, in welcher Oesterreich, Frankreich, Großbritannien, Preußen rußland, Sardinien und die Türkei je durch einen Abgeordneten vertreten seyn werden, den Auftrag erhalten, die nothwendigen Arbeiten zu bezeichnen und vollführen zu lassen, um von Isatcha an, die Mündungen der Donau und die angränzenden Theile des Meeres, von den Sandbänken und den übrigen die Schifffahrt erschwerenden Hindernissen so zu befreien, dass die erwähnten Theile des Flusses und Meeres in den bestmöglichen Zustand der Schiffbarkeit versetzt werden.*

*Um die Kosten dieser Arbeiten, sowie derjenigen Anstalten zu decken, welche zum Zwecke haben, die Schifffahrt an den Mündungen der Donau zu sichern und zu erleichtern, können fixe, Seitens der Commission mit Stimmenmehrheit festgesetzte, Gebühren von angemessener Höhe erhoben werden, jedoch unter der ausdrücklichen Bedingung, daß in dieser, sowie in jeder anderen Beziehung die Flaggen aller Nationen auf dem Fuße einer vollständigen Gleichheit zu behandeln seyn werden.*

#### Artikel 17.

*Es wird eine Commission, bestehend aus Abgeordneten von Oesterreich, Baiern, der hohen Pforte und Württemberg (je ein Abgeordneter für jede dieser Mächte) eingesetzt werden, mit welchen sich Commissäre der drei Donau-Fürstenthümer zu vereinigen haben, deren Ernennung die Bestätigung der Pforte zu erhalten hat. – Diese Commission, die beständig seyn wird, hat:*

- 1. Die Schifffahrts- und Strompolizei-Vorschriften auszuarbeiten;*
- 2. die Hindernisse, welcher Natur sie immer seyn mögen, zu beseitigen, die sich der Anwendung der Bestimmungen des Wiener Vertrages auf die Donau noch entgegenstellen;*
- 3. die längs des ganzen Laufes des Flusses nothwendigen Arbeiten anzuordnen und auszuführen zu lassen, und*
- 4. nach Auflösung der europäischen Commission, über die Aufrechthaltung der Schiffbarkeit der Donaumündungen un der angränzenden Theile des Meeres zu wachen.*



#### Artikel 18.

*Es ist wohl verstanden, daß während eines Zeitraumes von zwei Jahren die europäische Commission ihre Aufgabe erfüllt, und die Uferstaaten-Commission die in dem vorstehenden Artikel unter Nr. 1 und 2 bezeichneten Arbeiten vollendet haben wird. Sobald diese Thatsache zur Kenntniß der in Conferenz vereinigten unterzeichneten Mächte gelangt seyn wird, werden dieselben, nachdem sie hievon Akt genommen haben, die Auflösung der europäischen Commission aussprechen, und von da an wird die beständige Uferstaaten-Commission mit denselben Befugnissen versehen seyn, mit welchen bis dahin die europäische Commission ausgestattet gewesen ist.*

#### Artikel 19.

*Um die Ausführung der Vorschriften, welche nach den oben ausgesprochenen Grundsätzen, durch gemeinsame Uebereinkunft beshlossen worden seyn werden, zu sichern, wird jede der Vertrag schließenden Mächte das Recht haben, zu jeder Zeit zwei leichte Schiffe an den Mündungen der Donau aufzustellen.*

#### Artikel 20.

*Im Austausch der Städte, Häfen und Gebiete, welche sich im Artikel 4 des gegenwärtigen Vertrages aufgezählt finden, und um die Freiheit der Donauschiffahrt beser zu sichern, willigen Seine Majestät der Kaiser aller Reussen in eine Berichtigung Ihrer Gränze in Bessarabien. [...]*

#### Artikel 23.

*Die hohe Pforte verpflichtet sich, den gedachten Fürstenthümern eine unabhängige und nationale Administration, sowie die volle Freiheit des Cultus, der Gesetzgebung, des Handels und der Schiffahrt zu belassen. [...]*

### **9.3 AZ 1871. ÉVI LONDONI SZERZÖDÉS**

Staatsvertrag vom 13. März 1871,  
zwischen der österreichisch-ungarischen Monarchie, dem deutschen Reiche, Frankreich,  
Großbritannien, Italien, Rußland, und der Türkei in Betreff der Abänderung einiger  
Bestimmungen des Pariser Tractates vom 30. März 1856 über die Schiffahrt auf dem  
schwarzen eere und der Donau  
(Geschlossen zu London am 13. März 1871.)

[...]

#### Artikel I.

*Die Artikel 11, 13 und 14 des Pariser Vertrages vom 30. März 1856, sowie die zwischen der hohen Pforte und Rußland abgeschlossene und dem besagten Artikel 14 beigefügte Special-Convention sind aufgehoben und werden durch die folgenden Artikel ersetzt.*

#### Artikel II.

*Das Princip der Schließung der Meerengen der Dardanellen und des Bosphorus, wie es in der Special-Convention vom 30. März 1856 festgesetzt wurde, bleibt aufrecht erhalten; es steht jedoch Seiner Majestät dem Sultan frei, die besagten Meerengen in Friedenszeit den*

*Kriegsschiffen der befreundeten und verbündeten Mächte in dem Falle zu öffnen, als es die hohe Pforte zum Schutze der Ausführung der Bestimmungen des Pariser Vertrages vom 30. März 1856 für nöthig erachten würde.*

#### *Artikel III.*

*Das Schwarze Meer bleibt, wie bisher, der Handelsmarine aller Nationen offen.*

#### *Artikel IV.*

*Die durch den Artikel 16 des Pariser Vertrages eingesetzte Commission, in welcher jede der mitunterzeichneten Mächte durch einen Delegirten vertreten ist, und welche beauftragt wurde, die von Isaktcha an nöthigen Arbeiten zu bezeichnen und ausführen zu lassen, um die Donaumündungen, sowie die angränzenden Theile des schwarzen Meeres von Sand und anderen sie verlegenden Hindernissen frei zu machen, um diesen Theil des Stromes und die besagten Theile des schwarzen Meeres in den bestschiffbaren Stand zu setzen, wird in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung aufrecht erhalten. Die Dauer dieser Commission wird für einen ferneren Zeitraum von zwölf Jahren festgesetzt, vom 24. April 1871 an gerechnet, d.h. bis zum 24. April 1883, dem Amortisirungstermine des von dieser Commission unter der Garantie von Oesterreich-Ungarn, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und der Türkei aufgenommenen Anlehens.*

*Artikel V. Die Bedingungen des Wiederezusammentrittes der durch den Artikel 17 des Pariser Vertrages vom 30. März 1856 eingesetzten Uferstaaten-Commission werden durch ein vorläufiges Einvernehmen der Ufermächte festgesetzt werden, ohne die auf die drei Donaufürstenthümer bezügliche Clausel zu präjudiciren, und soweit es sich um eine Modification des Artikels 17 des besagten Vertrages handeln würde, wird diese letztere den Gegenstand einer besonderen Convention der mitunterzeichnenden Mächte bilden.*

#### *Artikel VI.*

*Da die Ufermächte jenes Theiles der Donau, wo die Stromschnellen und das Eiserne Thor der Schifffahrt Hindernisse bereiten, sich vorbehalten, zum Behufe der Beseitigung dieser Hindernisse untereinander ein Uebereinkommen zu treffen, gestehend ihnen die hohen vertragsschließenden Theile schon jetzt das Recht zu, eine provisorische Taxe von den Handelsschiffen jeder Flagge, welche fortan von den hieraus entspringenden Vortheilen Gebrauch machen werden, insolange einzuheben, bis die zur Ausführung der Arbeit vontrahirte Schuld getilgt sein wird; und sie erklären, daß der Artikel 15 des Pariser Vertrages vom Jahre 1856 auf diesen Theilen des Flusses für den zur Rückzahlung der in Rede stehenden Schuld nöthigen Zeitraum nicht anwendbar sei.*

#### *Artikel VII.*

*Alle von der europäischen Commission in Ausführung des Pariser Vertrages vom Jahre 1856 oder des gegenwärtigen Vertrages in s Werk gesetzten Arbeiten und Anstalten jeder Art werden fortfahren, dieselbe Neutralität zu genießen, unter deren Schutz sie bisher gestanden sind, und welche ebenso in Hinkunft unter allen Umständen von den hohen vertragsschließenden Theilen geachtet werden wird.*

*Die hieraus sich ergebenden Vortheile der Ausnahmstellung werden sich auf das ganze Verwaltungs- und technische Personale der Commission erstrecken. Es ist jedoch wohlverstanden, daß durch die Bestimmungen dieses Artikels das Recht der hohen Pforte, wie*

*von jeher auf Grund ihrer Landeshoheit ihre Kriegsschiffe in die Donau einlaufen zu lassen, in keiner Weise berührt wird.*

#### *Artikel VIII.*

*Die hohen vertragschließenden Theile erneuern und bestätigen alle jene Bestimmungen des vErtrages vom 30. März 1856, sowie seiner Beilagen, welche nicht durch gegenwärtigen Vertrag aufgehoben oder abgeändert werden.*

#### *Artikel IX:*

*Der gegenwärtige Vertrag wird ratificirt und die Ratificationen desselben werden in London binnen sechs Wochen, oder wenn es thunlich ist, früher ausgetauscht werden.*

*Urkund dessen haben die betreffenden Bevollmächtigten denselben gefertigt und ihre Wappensiegel beigedrückt.*

*Geschehen in London den dreizehnten Tag des Monats März des Jahres Eintausend Achthundert einundsiebenzig.*

### **9.4 AZ 1878. ÉVI BERLINI SZERZŐDÉS DUNAI HAJÓZÁSRA VONATKOZÓ RÉSZEI**

#### *„XLVI. CZIKK*

*A Duna deltát képező szigetek, valamint a kigyók szegte és a tulcsai sandzsák, mely a Kilia, Sulina, Mahmudié, Isaktsa, Tultsa, Matchin, Babadagh, Hirsovo, Kustendje, Medjidsé kerületeket foglalja magában, egyesítettnek Rumániával. A fejedelemség megkapja azonkívül a Dobrudzsától délre fekvő területet azon vonalig, mely Silistriától keletre veszi kiinduló pontját és Mangaliától délre a Fekete-tengernél végződik.*

*A határvonalat a helyszínén a Bolgárország határolására kiküldött európai bizottság fogja megállapítani.*

#### *XLVII. CZIKK*

*A vizek és halászok kérdése az európai Duna-bizottság ítéletének lesz alávetve.*

#### *XLVIII. CZIKK*

*Rumániában a fejedelemségen átmenő áruktól semminemű átviteli vám sem fog szedetni.*

#### *XLIX. CZIKK*

*Rumánia egyezményeket fog köthetni a konzulok kiváltságait s jogkörét illetőleg, a fejedelemségben általok gyakorlott oltalmi jog dolgában. A szerzett jogok érvényben maradnak mindaddig, míg a fejedelemség és az érdekelt felek kölcsönös egyetértése mellett módosítva nem lesznek.*

#### *L. CZIKK*

*Addig is, míg Törökország és Rumánia közt egy a konzulok kiváltságait és jogkörét szabályozó szerződés megkötetik, az ottomán birodalomban utazó vagy tartózkodó rumán alattvalók,*

valamint a Rumániába utazó vagy tartózkodó ottomán alattvalók a többi európai hatalmak alattvalóinak biztosított jogokat élvezik.

#### LII. CZIKK

A közmunkai s más hasonnemű vállalatokat illetőleg Rumánia, az egész átengedett területen, a Fényes-kapu jogaiba s kötelezettségeibe köteles belépni.

#### LIII. CZIKK

Hogy a dunai hajózás szabadságának, mely európai érdekeknek van elismerve, már meglevő biztosítékai szaporittassanak, a magas szerződő felek azt határozzák, hogy minden várak és erődítések, melyek a folyam mentén a Vaskaputól egész torkolatáig fennállnak, földig leromboltassanak és semmi újak ne emeltessenek. Semmiféle hadihajó sem járhat a Dunán a Vaskapun alól, kivéve azon könnyű járműveket, melyek a folyamrendőrségi és vámszolgálatra rendeltetvék. A hatalmaknak a Duna torkolatánál levő állomáshajói azonban felmehetnek egész Galaczig.

#### LIV. CZIKK

Az európai Duna-bizottság, melyben Rumánia képviselve lesz, tisztí működésében fentartatik és azt ezentúl a földterületi hatóságtól teljesen függetlenül egész Galaczig fogja gyakorolni. A jogaira vonatkozó minden szerződések, intézletek, végzések és határozatok, valamint kiváltságai, előjogai és kötelezettségei ezennel megerősítettnek.

#### LVI. CZIKK

Egy esztendővel az európai bizottság fennállására meghatározott időszak letelte előtt a hatalmak meg fognak egyezni egymás közt a bizottság meghatalmazásának meghosszabbítása vagy a netalán általok szükségeseknek ítélt módosítások behozatala iránt.

#### LVI. CZIKK

A Vaskaputól Galaczig való hajózás, folyamrendőrség és folyamfelügyelet szabályzatait a partmelléki államok küldötteinek hozzájárulásával, az európai bizottság dolgozza ki és összhangzásba hozza azokkal, melyek a Galacztól lefelé való hajózást illetőleg már kibocsáttattak vagy ezentúl fognak kibocsáttatni.

#### LVI. CZIKK

Az európai Duna-bizottság egyetértést létesitend azokkal, kiket illet, hogy a kigyók-szigetén levő világító torony fentartása biztosítottassék.

#### LVII. CZIKK

A Vaskapunál és zuhatagoknál létező hajózási akadályok elhárítására szükséges munkálatok végrehajtása Ausztria-Magyarországra bízatik. A folyó ama részének partmelléki államai meg fogják adni mindazon könnyebbitéseket, melyek ezen munkálatok érdekében igényeltethetnének.

*Az 1871-ik évi márczius 13-diki londoni szerződés VI. cikkének határozatai, melyek e munkák költségének fedezésére szolgáló ideiglenes dijszedésének jogáról szólnak, Ausztria-Magyarország javára fentartatnak.”*

## **9.5 AZ 1881. ÉVI ACTE PUBLIC ADDITIONEL SZÖVEGE**

*1882. évi XXXVI. törvénycikk*

*az 1865. évi november 2-án kelt dunahajózási actához való pótegyezmény becikkelyezéséről*

*Ő Felsége Ausztria Császára, Csehország Királya stb. és Magyarország apostoli Királya, - továbbá Ő Felsége a német Császár s porosz Király, - a francia köztársaság Elnöke, - Ő Felsége Nagybritánia és Irland egyesült királyságok Királynője s India Császárnője, - Ő Felsége Olaszország Királya, - Ő Felsége Románai Királya, - Ő Felsége a minden oroszok Czárja és ő felsége az ottománok Császára között Galatzban 1881. évi május 28-án aláirt pótegyezmény, miután az az országgyűlés által elfogadtatott, ezennel az ország törvényei közé iktattatik.*

*Szövege a következő:*

*Az 1856. évi márczius 30-án kelt párisi szerződés értelmében az európai Duna-bizottságban képviselt hatalmak és Románia, mely az 1878. évi július 13-án kelt berlini szerződés LIII-ik pontja értelmében a részvételre fölhivatott:*

*összegeyztetni ohajtván a Duna torkolataiban való hajózásról szóló 1865. évi november 2-iki hajózási actát a berlini szerződés azon határozataival, melyek szerint az említett európai bizottság „ezentul működését a földterületi hatóságtól teljesen függetlenül egész Galaczig fogja gyakorolni és hogy a jogaira vonatkozó minden szerződések, intézkedések, végzések és határozatok, valamint kiváltságai, előjogai és kötelezettségei megerősítetnek”: meghatalmazottjaikul kinevezték és pedig:*

*[...]*

*a kik is jó és kellő alakban talált meghatalmazásaiknak közlése után, melyekből egy-egy hitelesített másolat az európai bizottság levéltárába letétetett, az előbb említett hajózási acta kiegészítése végett a következő intézkedésekben állapodtak meg.*

### **I. CZIKK**

*Az európai Duna-bizottság jogai, jogositványai és kiváltságai, ugy a mikép azok az 1856. évi márczius 30-án kelt párisi békében, és az 1871. évi márczius 13-án kelt londoni szerződésben, az 1865. évi november 2-án kelt hajózási actában, az 1878. évi július 13-án kelt berlini szerződést megelőző okmányokban és elhatározásokban meg vannak állapítva, továbbra is szabályozni fogják viszonyát az új folyamparti államokkal és hatásuk ki fog terjedni Galatzig, még pedig az alább részletezett változtatásokkal.*

### **II. CZIKK**

*Az ügynök, ki Szulina kikötőjének kivételével Galatztól lefelé a folyamrendőrség vezetésével meg van bizva, ezentul az Alsó-Duna hajózási felügyelője czimét viseli, és ugy, mint eddig,*

*támogatva lesz egy kancellár és fölügyázók által, kik az ő ügyköréhez tartozó különböző folyamkerületekre beosztva, valamennyien az ő parancsa alatt állanak.*

*A hajózási felügyelőt, a főfelügyelőség kancellárját, valamint az egyes folyamkerületek felügyelőit, a szulinai kikötő kapitányát s az ennek rendelkezése alá tartozó összes személyzetet a bizottság egyszerű szótöbbséggel és nemzetiségre való tekintet nélkül nevezi ki. Hasonló módon el is mozdíthatja őket.*

*A hajózási felügyelő és a szulinai kikötő kapitánya a bizottság közvetlen fenhatósága mellett végzik teendőiket, ez fizeti őket és ennek a kezeibe teszik le őket, valamint alárendeltjeik a hivatalos esküt.*

*Illető kerületük területén a hajórendőrséget illetőleg elkövetett kihágási ügyekben, mint első folyamodású bírák döntenek és ítéleteik az európai Duna-bizottság nevében hozatnak.*

### III. CZIKK

*A szulinai hajózási pénztár ügyeinek ellenőrzése ezentúl nem fog többé külön ügynökre bízati; ezt kizárólag az európai bizottság vagy a helyére lépő hatóság fogja gyakorolni, még pedig az említett bizottság vagy hatóság által megállapított vagy jövőre megállapítandó módzatok szerint.*

*Az illetékek beszédési módja és a szulinai hajózási pénztár ügykezelése teljes ülésben hozott egyhangú határozat által módosítható.*

### IV. CZIKK

*Az 1865. évi hajózási acta 14-ik cikkének végső intézkedése akkép módosul, hogy a fennálló tilalom, mely szerint a tengeri hajókra kivetett illetékekből vagy az ezen illetékek alapján felvett kölcsönökből semmi sem használható fel, az Isaktchtól felfelé fekvő folyamszakasz munkaköltségeinek vagy igazgatási kiadásainak fedezésére, a Galatztól felfelé fekvő folyamrészre szoríttatik meg.*

### V. CZIKK

*Az európai bizottság mindazon világítótornyok fentartásával és kezelésével bizatik meg, melyek a Dunatorkolatok világítási rendszerét képezik; ennél fogva azon összeg, mely a Szulinában szedett illetékek közt, mint világítási torony-illeték szerepel, egészében a hajózási pénztár javára szolgál.*

### VI. CZIKK

*A Duna-torkolatoknál alkalmazásba veendő egészségügyi szabályzatot, ideértve az egészségügyi illetékeket is, egy Bukarestben létesítendő „Nemzetközi Tanács” fogja az európai bizottsággal egyetértve kidolgozni és módosítani.*

*Az új rend beálltáig a fennálló szabályzatok maradnak hatályban, fentartva mindazonáltal az európai bizottság azon jogát, hogy azonnali megszüntetését követelje mindannak, a mi a hajózási érdekekkel és az 1865. évi november 2-án kelt hajózási acta 18., 19. és 20. cikkeiben kifejezett elvekkel ellenkezésben volna.*

*Oly célból, hogy a járvány idejében hatályba lépő szoros veszteglés intézkedéseiről szóló említett 20-ik cikk szabványainak hatálya pontosabban megállapíttassék, világosan ki lett fejezve és elismerve az, hogy ezen rendszabályok kizárólag a járványos helyről jövő és nem fertőzött kikötőbe érkező hajókra és utasokra alkalmazhatók, és hogy a folyam kikötői közti forgalomban minden kivételes és megszorító rendszabály megszüntetendő, mihelyt a járvány a partokon általánossá vált.*

*Hogy járvány idejében a folyamrendőrség fentartása megkönnyíttessék, továbbá az iránt is megegyezés jött létre, hogy a hajózási felügyelő, a felügyelőségi kanczellár és a folyamszakaszok felvigyázói, úgy mint az előtt, szabadon járhatnak a folyamon, azon egyedüli kikötéssel, hogy fertőzési veszély esetében ők is alávéssék magukat azon rendszabályoknak, melyek az egészségügyi közegekre nézve kötelezők. Szükség esetén ugyanezen kedvezmények kiterjeszthetők az európai bizottság mérnökeire, hivatalnokaira és munkásaira.*

#### VII. CZIKK

*A mi különösen az egészségügyi szolgálat igazgatását Szulinában illeti, a bukaresti nemzetközi tanács az egészségügyi személyzet kinevezése és fizetése, az egyes hivatalok szervezése és működése a veszteglő felállítása és fentartása, az egészségügyi illetékek beszedési módja és az ezekből befolyó és külön alapra szánt jövedelem hováfordítása tárgyában a bizottsággal egyetértőleg fog eljárni.*

#### VIII. CZIKK

*Hogy az európai bizottság személyzetének, vagyonának és műveinek az 1865. évi november 2-án kelt hajózási acta 21-ik és az 1871. évi márczius 13-án kelt londoni szerződés 7. cikke által nyújtott semlegesség mindenkor biztosíttassék: az európai bizottság mérnökei, hivatalnokai és munkásai egy, kék alapon C. E. D. fehér betűket mutató karkötővel láthatók el. Sőt a bizottság nem kötelezhető arra, hogy bárminő intézetein és hajóin másféle zászlót tüzzön ki, mint a sajátját, mely öt egyenközű, a rúdra függőleges csíkból áll, a csíkok színe egymásután a következő: vörös, fehér, kék, fehér, vörös, a kék csík kétszer oly széles, mint a többi, és a fehér C.: E. D. betűkkel van ellátva.*

#### IX. CZIKK

*Az 1865. évi november 2-án kelt hajózási acta mindazon intézkedései, melyeket ezen pótegyezmény világosan meg nem változtat, teljes hatályban és érvényben maradnak.*

*A hajózási és rendőrségi szabályzatot, valamint a hajózási illetékek tarifáját az európai bizottság utólagosan át fogja vizsgálni, hogy összhangzásba hozza a berlini szerződés által létrehozott állapottal.*

#### X. CZIKK

*Jelen egyezmény jóvá fog hagyatni.*

*A szerződő magas felek közül mindegyik egy példányt fog jóváhagyni. A jóváhagyási okmányok egy év lefolyása alatt, vagy a mennyire lehet, hamarabb is az európai Dunabizottság levéltárában fognak letétetni.*

*Minek hitelül az illető teljhatalmu kiküldöttek jelen pótegyezményt aláírták és pecsétjeikkel ellátták.*

## **9.6 AZ 1883. ÉVI LONDONI SZERRZÖDÉS SZÖVEGE**

Az 1883. március 10-én Londonban aláírt szerződés.<sup>662</sup>

### *"Artikel 1.*

*Die Jurisdiktion der europäischen Commission der Donau wird von Galatz nach Ibraila ausgedehnt.*

### *Artikel 2.*

*Die Vollmachten der europäischen Commission werden für einen Zeitraum von 21 Jahren verlängert, welcher mit dem 24. April 1883 beginnt. Durch stillschweigendes Uebereinkommen dauern die Vollmachten der europäischen Commission nach Ablauf dieser 21 Jahre für Zeitabschnitte von je drei Jahren weiter, so lange keine der vertragschließenden Mächte ihre Absicht, unter Festsetzung in der Zusammensetzung der Commission oder der Vollmachten derselben zu beantragen.*

### *Artikel 3.*

*Die europäische Commission soll keine effective Controle über jeden Theil des Kilia-Armes der Donau-Mündung ausüben, von dem beide Ufer einem der Donau-Staaten gehören.*

### *Artikel 4.*

*Mit Bezug auf jenen Theil des Kilia-Armes, welcher zwischen russischem und rumänischem Gebiete strömt, wird zum behufe der Erzielung der Gleichartigkeit in der Verwaltung der unteren Donau bestimmt, daß das für die Sulina-Mündung geltende Reglement unter der Aufsicht der russischen und rumänischen Delegirten der europäischen Commission auch auf den Kilia-Arm angewendet werden soll.*

### *Artikel 5.*

*Im Falle Russland oder Rumänien im Kilia-Arm, ob nur in dem Theile der ihr gegenseitiges Gebiet scheidet, oder in dem Theile, der das Gebiet der einen oder der anderen Macht ausschließlich durchströmt, Arbeiten vornehmen sollten, so sollen die competenten Behörden die Pläne für diese Werke der europäischen Commission zu dem ausschließlichen Behufe vorlegen um sicherzustellen, daß die geplanten Arbeiten die Schiffbarkeit des Stromes in den anderen Armen in keiner Weise beeinträchtigen. Die im Tschatal von Ismaila bereits zur Ausführung gelangten Arbeiten bleiben der Controle der europäischen Commission unterworfen. Sollten zwischen den russischen und rumänischen Behörden und der europäischen Commission in Bezug auf die Pläne zur Vornahme von Arbeiten im Kilia-Arme Meinungsverschiedenheiten entstehen oder in dieser Commission solche Differenzen der Aufschauungen über die eventuell empfehlenswerthe Erweiterung der Werke in dem Tschatal von Ismaila zu Tage treten, so soll der Fall den Mächten direct zur Austragung überwiesen werden.*

---

<sup>662</sup> Sz.N.: *Der Donau-Vertrag.* Wiener Allgemeine Zeitung, 1883. március 15. p. 2.



#### Artikel 6.

*Es wird ausdrücklich bemerkt, daß dem Rechte Rußlands, Schiffsabgaben zur Deckung der unternommenen Arbeiten zu erheben, keine Einschränkung auferlegt werden soll. Nichtsdestoweniger wird die russische Regierung, um für die wechselseitigen Interessen der Schifffahrt auf den Sulina- und Kilia-Armen Sicherheit zu bieten, den in der europäischen Commission vertretenen Regierungen die eventuell einzuführenden Zoll-Regulationen übermitteln, um ein Einvernehmen über diesen Gegenstand zu erzielen.*

#### Artikel 7.

*Das Reglement für die Schifffahrt, die Strompolizei und die Ueberwachung, welches am 2. Juni '88 von der europäischen Commission unter dem Beirathe der Delegirten Serbiens und Bulgariens entworfen wurde, wird in der diesem Vertrage angehängten Form angenommen und für den zwischen dem Eisernen Thor und Ibraila gelegenen Theil der Donau als giltig erklärt.*

#### Artikel 8.

*Alle Verträge, Conventionen, Acte und Uebereinkommen, welche in Bezug auf die Donau und ihre Mündungen getroffen wurden, bleiben in allen ihren Theilen, so weit diese durch die vorstehenden Bestimmungen nicht aufgehoben oder abgeändert werden, zu Recht bestehen.*

#### Artikel 9.

*Der gegenwärtige Vertrag soll ratificirt und die Ratificationen sollen in London binnen sechs Monaten oder wenn thunlich, zu einem früheren Zeitpunkt ausgetauscht werden.*

### **9.7 AZ 1920. JÚNIUS 4-ÉN ALÁÍRT TRIANONI BÉKESZERZŐDÉSNEK DUNAI HAJÓZÁSRA VONATKOZÓ RÉSZEI**

*„II. Cím  
Hajózás*

#### **I.FEJEZET**

##### *A hajózás szabadsága*

*274. Cikk. A Szövetséges és Társult Hatalmak állampolgárai, úgyszintén javaik és hajóik Magyarország összes kikötőiben és belhajózási útain minden tekintetben ugyanolyan elbánásban fognak részesülni, mint a magyar állampolgárok, javak és hajók.*

*Nevezetesen bármelyik Szövetséges és Társult Hatalom hajóinak joguk lesz Magyarország területén levő, s a magyar hajók számára nyitva álló összes kikötőkbe vagy helyekre, vagy onnan mindenféle árukat és utasokat nem súlyosabb feltételek mellett szállítani, mint amelyek a belföldi hajókra nézve irányadók; a belföldi hajókkal egyenlő elbánásban fognak továbbá részesülni mindennemű kedvezmények, úgyszintén a kikötői és rakparti illetékek tekintetében, ideértve a könnyítéseket a veszteglésnél, be- és kirakodásnál, a tonnage-, rakpart-, kalauz-, világító-, vesztegzár- és minden más hasonló díjakat és illetékeket, amelyeket a Kormány, közhivatalnokok, magánosok, testületek vagy bármiféle intézetek nevében és javára szednek. Abban az esetben, ha Magyarország bármelyik Szövetséges és Társult Hatalomnak vagy*

*akármely más külföldi Hatalomnak kedvezményes elbánást biztosítana, ennek hatálya haladéktalanul és feltétlenül kiterjed az összes Szövetséges és Társult Hatalmakra.*

*A személyek és hajók forgalma nem esik más korlátozás alá, mint ami a vámokra, a rendészetre, az egészségügyi szabályzatra, a ki- vagy bevándorlásra, valamint az áruk be- vagy kivitelének tilalmára vonatkozó rendelkezésekből következik. Ezeknek a rendelkezéseknek méltányosaknak és egységeseknek kell lenniök és nem szabad a forgalmat szükségtelenül akadályozniok.*

## II. FEJEZET

### *A Dunára vonatkozó rendelkezések*

#### *1. Közös szabályok a nemzetközinek nyilvánított vízhálózatokra*

*275. Cikk. A Duna Ulmtól kezdve nemzetközinek nyilvánítottatik; ennek a vízhálózatnak minden hajózható része, amely egynél több Állam részére a tengerhez természetes kijáratként szolgál egyik hajóból a másikba való átrakodással vagy anélkül, úgyszintén azok az oldalcsatornák és vízmedrek, amelyek akár az említett vízhálózat természetűl fogva hajózható szakaszainak megkettőzésére vagy megjavítására, akár ugyanazon víziút természetűl hajózható két szakaszának összekötésére szolgálnak.*

*A parti Államok között létesült megegyezéssel a nemzetközi igazgatás az említett vízhálózat minden olyan részére is kiterjeszhető, amelyet az általános meghatározás nem foglal magában.*

*276. Cikk. Az előbbi cikkben nemzetközinek nyilvánított utakon az összes Hatalmak állampolgárai, javai és lobogói teljesen egyenlő elbánásban fognak részesülni akként, hogy e Hatalmak bármelyikének állampolgárai, javai és lobogója hátrányára semmiféle megkülönböztetést sem szabad tenni köztük és magának a parti Államnak vagy annak az Államnak polgárai, javai és lobogója között, amelynek állampolgárai, javai és lobogója a legtöbb kedvezményt élvezik.*

*277. Cikk. A magyar hajók a személy- és áruforgalmat rendes járatokkal valamelyik Szövetséges és Társult Hatalom kikötői között csak ennek különös felhatalmazása alapján bonyolíthatják le.*

*278. Cikk. A folyam különböző szakaszai szerint változó illetékek szedhetők azoktól a hajóktól, amelyek a hajózható utat vagy hozzájáróit használják, hacsak valamely fennálló egyezmény ellenkező szabályt nem tartalmaz. Ezeknek az illetékeknek az a kizárólagos rendeltetésük, hogy a folyam és hozzájárói hajózhatóságának fenntartásával és javításával járó költségek méltányos módon fedezhetőek legyenek, vagy a hajózás érdekében tett kiadások megtérüljenek. A díjszabást ezek szerint a kiadások szerint kell kiszámítani és a kikötőkben ki kell függeszteni. Ezeket a díjakat akként kell megállapítani, hogy a rakomány részletes megvizsgálása ne legyen szükséges, hacsak csempészlet vagy kihágás gyanúja nem merül fel.*

*279. Cikk. Az utasok, hajók és áruk átmenő forgalma az I. címben megállapított általános rendelkezések szerint történik.*

*Ha valamely nemzetközi folyam mindkét partja ugyanahhoz az Államhoz tartozik, az átmenő árukat vámzár vagy vámtisztviselők felügyelete alá lehet helyezni. Ha a folyam alkotja a határt, az átmenő áruk és utasok mentesek minden vámvizsgálattól; az áruk be- és kirakása, valamint az utasok be- és kiszállása csak a parti Államtól kijelölt kikötőkben történhetik.*

*280. Cikk. Az említett hajózható víziutak folyamán, valamint a torkolatban semmiféle más illetéket nem lehet szedni, mint amit a jelen rész megállapít.*

*Ez a rendelkezés nem akadályozza a parti Államokat vámok, helyi- és fogyasztási adó kivetésében, nemkülönben olyan méltányos és egységes illetékek megállapításában, amelyeket darúk, emelők, rakpartok, raktárak és más hasonló berendezések használatáért általános díjszabás szerint a kikötőben szednek.*

*281. Cikk. Valamely hajózható vízhálózat nemzetközi részének fenntartási és javítási munkálatait ellátó különös szervezet hiányában minden parti Állam köteles - megfelelő mértékben - a szükséges rendelkezéseket megtenni a hajózás akadályainak és veszélyeinek elhárítása és a hajózás jó állapotban tartásának biztosítása végett.*

*Ha valamely Állam elmulasztja ennek a kötelezettségének, teljesítését, a parti Államok vagy a Nemzetközi Bizottságban képviselt Államok bármelyike a Nemzetek Szövetségétől erre a célra felállított bírósághoz fordulhat.*

*282. Cikk. Ugyanígy kell eljárni abban az esetben, ha valamelyik parti Állam a nemzetközi folyamrész hajózására káros természetű munkálatokba fog. Az előbbi cikkben említett bíróság elrendelheti ezeknek a munkálatoknak felfüggesztését vagy beszüntetését, de határozataiban figyelembe kell vennie az öntözésre, a vízierőre, a halászatra és más nemzeti érdekekre vonatkozó jogokat, amelyek az összes parti Államok vagy a Nemzetközi Bizottságban képviselt összes Államok hozzájárulásával a hajózás érdekeivel szemben előnyben részesülnek.*

*A Nemzetek Szövetségének bíróságához intézett fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.*

*283. Cikk. A fenti 276. és 278-282. Cikkekben foglalt szabályokat a Szövetséges és Társult Hatalmak által megállapított és a Nemzetek Szövetsége részéről jóváhagyott általános egyezmény fogja helyettesíteni azokra a hajózható utakra vonatkozólag, amelyeknek nemzetközi jellegét az említett egyezmény elismeri. Ez az egyezmény alkalmazható lesz különösen a Duna fentemlített egész vízhálózatára vagy annak valamely részére, úgyszintén ennek a vízhálózatnak egyéb olyan alkotórészeire, amelyek általános meghatározással oda vonhatók.*

*A 314. Cikk értelmében Magyarország kötelezi magát, hogy az említett általános egyezményhez csatlakozik.*

*284. Cikk. Legkésőbb három hónap alatt a neki szóló felszólítás vétele után Magyarország az érdekelt Szövetséges és Társult Hatalmaknak átengedi azoknak a vontatógőzösöknek és uszályhajóknak egy részét, amelyek megtérítés és jóvátétel címén történő anyaglevonás után a 275. Cikkben említett vízhálózatok kikötőiben maradnak bejegyezve. Ugyancsak átengedi Magyarország ezeknek a hálózatoknak kihasználásához az érdekelt Szövetséges és Társult Hatalmaknak szükséges mindenféle anyagot is.*

*A vontatógőzösök és uszályhajók számát és az átengedett anyag mennyiségét, valamint azoknak elosztását az Északamerikai Egyesült Államoktól kijelölt egy vagy több döntőbíró határozza meg, figyelemmel az érdekelt felek jogos igényeire és különösen a háborút megelőző öt év hajózási forgalma alapján.*

*Az összes átengedett járóműveknek tartozékaikkal és felszerelésükkel ellátva, jó állapotban, áruszállításra alkalmasaknak és a legújabbban készültek közé tartozóknak kell lenniük.*

*Ha a jelen cikkben említett átengedések a tulajdonjog átruházását tennék szükségessé, a döntőbíró vagy döntőbírák az 1918. évi október hó 15-ki állapot alapján meghatározzák a régi tulajdonosok jogait és a nekik fizetendő kártérítés összegét, valamint minden egyes esetben a kártalanítás eszközlésének módját. Ha a döntőbíró vagy döntőbírák azt találják, hogy ez a kártalanítás egészben vagy részben, közvetlenül vagy közvetve a jóvátételre kötelezett Államokat illeti, úgy meghatározzák azt az összeget, amelyet ezen az alapon az említett Államok javára kell írni.*

*Ami a Dunát illeti, ugyancsak az említett döntőbíró vagy döntőbírák elé tartoznak mindazok a kérdések, amelyek a tulajdonjog vagy nemzetiségük miatt az Államok között vitássá válható hajók végleges elosztására és ennek az elosztásnak módozataira vonatkoznak.*

*A végleges elosztásig az Északamerikai Egyesült Államok, a Brit Birodalom, Franciaország és Olaszország képviselőiből alakult Bizottság nyer felhatalmazást ezeknek a hajóknak ellenőrzésére. Ez a Bizottság egyelőre megteszi a szükséges intézkedéseket avégből, hogy ezeknek a hajóknak üzemben tartását közérdekből valamilyen helyi szervezet útján biztosítsa, vagy ha ezt nem teszi, az üzemvezetést maga veszi át, mindazonáltal anélkül, hogy a végleges elosztásnak elébe vágna.*

*Ez az ideiglenes üzemvezetés lehetőleg kereskedelmi alapon történjék és az említett Bizottságnak a hajók bérbeadásából eredő tiszta bevételét a Jóvátételi Bizottságtól meghatározott módon kell felhasználni.*

## *2. A Dunára vonatkozó különös szabályok*

*285. Cikk. Az Európai Dunabizottságnak újból az a hatásköre lesz, amely a háború előtt megillette. Egyelőre azonban csak Nagybritannia, Franciaország, Olaszország és Románia képviselői lesznek tagjai ennek a Bizottságnak.*

*286. Cikk. Attól a ponttól, ahol az Európai Bizottság hatásköre megszűnik, a Dunának a 275. Cikkben megjelölt hálózata Nemzetközi Bizottság igazgatása alá jut, amely alakul:*

*a német parti Államok 2 képviselőjéből;*

*a többi összes parti Államok 1-1 képviselőjéből;*

*mindazoknak a nem parti Államoknak 1-1 képviselőjéből, amelyek a jövőben az Európai Dunabizottságban képviseltetik magukat.*

*Ha a jelen Szerződés életbelépésének időpontjába az említett képviselők közül egyiket vagy másikat még nem is lehetett kijelölni, a Bizottság határozatai erre való tekintet nélkül érvényesek lesznek.*

*287. Cikk. Az előbbi cikkben említett Nemzetközi Bizottság a jelen Szerződés életbelépése után mielőbb összeül és ideiglenesen átveszi a folyam igazgatását a 276. és 278-282. Cikkben foglalt rendelkezések szerint addig, amíg a Szövetséges és Társult Hatalmaktól kijelölt Hatalmak a Dunára vonatkozólag végleges szabályzatot alkotnak.*

*Ez a Nemzetközi Bizottság határozatait szótöbbséggel hozza. A megbízottak illetményeit saját országuk határozza meg és fizeti.*

*Egyelőre mindazt a költségtöbbletet, ami a Nemzetközi Bizottság működésével járó kiadásoknál hiányképen felmerül, a Bizottságban képviselt Államok egyenlő arányban viselik.*

*A Bizottság feladata lesz különösen a kalauzképesítések elnyerésének és a kalauzdíjaknak szabályozása, valamint a kalauzszolgálat ellenőrzése.*

*288. Cikk. Magyarország kötelezi magát annak a szabályzatnak elismerésére, amelyet a Szövetséges és Társult Hatalmaktól kijelölt Hatalmak értekezlete meg fog állapítani; ez az értekezlet, amelyen Magyarország képviselői jelen lehetnek, a jelen Szerződés életbelépésétől számított egy év alatt ül össze.*

*Addig, amíg a Dunára nézve végleges szabályzat létesül, a 286. Cikkben említett Nemzetközi Bizottság ideiglenesen ellenőrzi annak a felszerelésnek, azoknak az épületeknek és berendezéseknek igénybevételét, amelyek a Dunának Turn-Szeverin és Moldava között fekvő szakaszán végzett munkálatok kivételére és fenntartására szolgálnak. Ezeknek a felszereléseknek, épületeknek és berendezéseknek végleges rendeltetését az előző bekezdésben említett értekezlet állapítja meg. Magyarország kijelenti, hogy az említett felszerelésekre, épületekre és berendezésekre vonatkozó minden jogáról, igényéről és érdekéről lemond.*

289. Cikk. Az 1878. évi július hó 13-án Berlinben létrejött szerződés 57. Cikkében a Vaskapu munkálatainak elvégzésére Ausztria-Magyarországnak adott és általa Magyarországra ruházott megbízás hatályát veszti. A folyam e részének igazgatására kijelölt Bizottság a jelen Szerződés pénzügyi rendelkezéseinek sérelme nélkül határoz a költségek elszámolása felől. A netalán szükségessé váló illetékeket Magyarország semmi esetre sem szedheti.

290. Cikk. Abban az esetben, ha a Cseh-Szlovák Állam, Szerb-Horvát-Szlovén Állam vagy Románia a Nemzetközi Bizottság hozzájárulásával vagy megbízásából szabályozási, javítási, duzzasztási vagy egyéb munkálatokat végeztetnének a vízhálózatnak valamely határt alkotó szakaszán, ezek az Államok az átellenes parton, valamint a folyamágnak területükön kívül fekvő részén élvezni fogják ezeknek a munkálatoknak tervezéséhez, végrehajtásához és fenntartásához szükséges könnyítéseket.

291. Cikk. Az Európai Dunabizottsággal szemben Magyarország köteles a teljes helyreállításra, jóvátételre és kártalanításra a háború alatt a Bizottságot ért károk miatt.

## **9.8 A M.K. IGAZSÁGÜGYMINISZTERIUM ÁLLÁSFOGALÁSA AZ EURÓPAI DUNABIZOTTSÁG BAN VALÓ OSZTRÁK ÉS MAGYAR KÉPVISELTETÉSÉRŐL**

Polónyi Géza igazságügyminiszter nevében Günther államtitkár Kossuth Ferenc kereskedelemügyi miniszternek. Budapest, 1906. április 27 (MNL OL K26. 688.cs. 3202. MKIM 14864/II.)

*„Nagyméltóságú Ministerelnök Úr!*

*Az Európai Dunabizottság számára 50 éves fennállása alkalmából adandó ajándék kérdésében felmerült közjogi aggályok tárgyában a folyó évi április hó 14-én 1960. ME. szám alatt kelt nagybecsű átíratára van szerencsém a csatolmányok visszazárása mellett Nagyméltóságodnak a következőkben válaszolni.*

*A közjogi kérdés, a mely itt felmerült, az, hogy noha az Európai Dunabizottságban „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.*

*E kérdésre vonatkozó nézetem a következő:*

*Az Európai Dunabizottságot az 1856. évi párisi béke szerződés XVI. cikke állította fel a következő rendelkezéssel:*

*Dans le but de réaliser... stb.*

*Az Európai Dunabizottság az eredetileg 2 évre tervezett fennállási időn/:párisi szerződés XVIII. cikk:/ túl is fenmaradt s az 1871. évi londoni konferencián 1871. évi márczius hó 13-án kötött /: nálunk be nem cikkelyezett:/ szerződés IV. cikkével további 12 évre fenntartatott. Ez a szerződés, a mely már az 1867:XII t.cz. meghozatala után és az 1867:XVI. t.cikkbe iktatott első vám és kereskedelmi szövetség uralma alatt keletkezett, IV. cikkében a következőleg szól: „ La Commission établie par l’Article XVI. du Traité de Paris...stb.*

*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. Ugyanigy nevezik meg a bizottságban képviselt államokat a berlini szerződés cikkei, az 1882 XXXVI. t. cikkbe iktatott galaczi pótegyezmény és az 1883. március hó 10-én kötött /:ismét be nem cikkelyezett:/ londoni egyezmény, a melyek az európai Duna bizottságot továbbra is fenntartották.*

*Mindez nem volt összhangzásban sem a magyar államnak az 1867:XII. t.cz.ben szabályozott államojgi helyzetével, sem pedig az 1867:XVI.t.cikkbe, majd az 1878:XX.cikkbe iktatott vám- és kereskedelmi szövetséggel. Ezen vám- és kereskedelmi szövetségek VII. cikkének első bekezdése ugyanis, a melyet az 1887:XXIV. t. cz érintetlenül hagyott és a mely az 1899:XXX. t.cz. értelmében tényleg most is hatályban van úgy szól, hogy mindazon ügyek, melyek oly folyók hajózására vonatkoznak, a melyekre a bécsi congressus-okmány s az 1857-iki dunai szerződés határozmányai alkalmaztatnak, amennyiben ez ügyek az idegen államokhoz való viszonyt illetik, a vám és kereskedelmi szövetséget megállapító szerződés III. cikkében körülményesebben meghatározott kikötések mellett a külügyminister által kezeltetnek. Ennek a rendelkezésnek a jelentősége az, hogy az idézett VII. cikkben említett folyóknak, tehát a Dunának is, hajózására vonatkozó nemzetközi szerződésekre nézve az alkudozás és szerződéskötés mindkét törvényhozó testület alkotmányos jóváhagyásának fentartása mellett a közös külügyminister által történik azon megállapodások alapján, melyek a két fél illető szakministerei közt eszközöndők. A Duna hajózására vonatkozó nemzetközi jogviszonyok tehát a magyar állam és az osztrák állam közös egyetértésével a közös külügyminister 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 szükségkép a következmények közé.*

*Ezek szerint tehát az 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.*

*Ennek megfelelőleg a mennyiben az Európai Dunabizottság 50 éves fennállása alkalmával ezen bizottságnak a bizottságban képviselt államok ajándékokat adnak, ily ajándékot vagy mind a két kormánynak, t.i. az osztrák kormánynak és a magyar kormánynak külön kell adniok, vagy amennyiben a két kormány közös ajándék adásában egyeznék meg, az kifejezetten a két állam, tehát Ausztria és Magyarország nevében s nem az osztrák-magyar monarchia vagy pedig Ausztria-Magyarország nevében adandó.*

*Részemről, ha ajándék adása határozatnék el, a külön ajándék mellett foglalok állást.*

*A fedezet kérdéséről, minthogy az tárczám körén kívül esik, nem nyilatkozom.*

*Budapest, 1906. április hó 27-én*

*Günther államtitkár*

## 9.9 ALFONS FELNER VON DEN ARL EDC-DELEGÁLT CSÁSZÁRI ÉS KIRÁLYI MEGHATALMAZÁSA

*„[...] Notum testatumque omnibus et singulis quorum interest tenore praesentium facimus:*

*Quum nostrum hucusque delegatum in Commissione Europaea Danubiensi Victorinum a Borhek aliis muneribus praeficere constituimus, in ejus locum dilectum Nobis et fidelem Alphonsum Felner von der Arl Consulargeneralem Nostrum, delegatum Nostrum nominavimus eique plenam ad hoc potestatem impertimur ut ad normam instructionum acceptarum tamquam commissarius Noster comitiis hujus commissionis agens intersit.*

*Quae ut robur firmum ac valorem haberent, Manuum Nostra signavimus sigilloque Nostro Caesareo et Regio appresso firmari jussimus.*

*Dabantur in Imperiali urbe Nostre Vienna, die sexta mensis decembris anuo Domini millesimo nonqentesimo decimo primo, Regnorum Nostrum vero sexagesimo quarto.*

*Franciscus Josephus m.p.  
Comes Aehrenthal m.p.  
Ad mandatum Sacrae ./.”*

## 10. ILLUSZTRÁCIÓK



### 1. Az Európai Dunabizottság illetékességi területének bővítései (1856, 1878, 1883)<sup>663</sup>

<sup>663</sup> Az Európai Dunabizottság illetékességi területei három alkalommal bővítették a nemzetközi szerződések. Az 1856. évi párizsi szerződés, az 1878. évi berlini szerződés, illetve az 1883. évi londoni szerződések először a Fekete-tengertől Iszakcsáig (Isaccea), másod ízben Galacig (Galati, Galatz), majd Brailáig (Brăila) terjesztették ki a bizottság kompetenciáját. A térképen kék színnel az EDC hatóságok székhelyei a tengertől fölfelé Szulina (Sulina), Tulcsa (Tulcea), Iszakcsa és Galac jelöltem. A térkép forrása: W. Koner: *III. Die Donaumündungen und die an der Sulina vorgenommenen Regulierungsarbeiten*. Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin. 1869. pp. 52-67. Tafel I. KIEPER H.: *Das Donaudeelta*.





2. Az Európai Dunabizottság vezértitkára és képviselői (1901-1902.)<sup>664</sup>

---

<sup>664</sup> Az Európai Dunabizottság vezértitkára és képviselői – a hivatali idejükből következően 1901 és 1902 között – balról jobbra: Marquis Nicolas Domenico Pappalepore (Olasz Királyság), De Loehr (Német Császárság), Eustaŕie Pencovici tábornok (Románia), Manuk Azarian Effendi (Oszmán Birodalom), Auguste Gauvin vezértitkár (Európai Dunabizottság), Henry Trotter alezredes (Nagy-Britannia), Viktorin von Borhek (Ausztria-Magyarország), Nikolaj Lodygensky (Orosz Cárság), Constantin Jules Paillard-Ducléré (Franciaország). HHStA AR F66 16-2. Phliginsky, 1904.12.05.

# 11. FELHASZNÁLT FORRÁSOK

## 11.1 IRODALOM

1. ANTAL Tamás: *A konzuli bírászkodás a dualizmus korában: Az 1891. évi XXXI. tc. létrejötte*. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica: Publicationes Doctorandorum Juridicorum. Tomus IV. 2004. 4. évf. pp. 5–52.
2. ARDELEANU, Constantin: *The European Commission of the Danube and the Results of its Technical and Administrative Activity ont he Safety of Navigation, 1856-1914*. International Journal of Maritime History, 2011.
3. ARDELEANU, Constantin: *The European Commission of the Danube, 1856-1948. An Experiment in International Administration*. Brill, 2020.
4. BALOGH Artúr: *Magyar közbjog*. 1903. Stampfel Könyvkiadóhivatal, Budapest, 1916.
5. BALOGH Judit: *Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében*. Jogtörténeti Szemle, 2007/3. pp. 2-7.
6. BAMBERG, Felix: *Geschichte der orientalische Angelegenheit im Zeitraume des Pariser und des Berliner Friedens*. Leubner, Leipzig, 1888.
7. BAUMGART, Winfried: *Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund*. Wissenschaftlihe Buchgesellschaft, Darmstadt, 1987.
8. BERNER, Friedrich: *Die Orientfrage. Beantwortet durch die Verträge von 1856 und 1878*. Puttkammer & Mühlbrecht, Berlin, 1878.
9. BITTEL, Franz: *Über das Flussschifffahrtsrecht der Donaumündungen mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsverhältnisse der europäischen Donaukommission*. Mainzer Verlagsanstalt und Druckerei, Mainz, 1899.
10. BITTNER, Ludwig: *Chronologisches Verzeichniss der Österreichischen Staatsverträge. Staatsverträge des Kaisertums Österreich, und der Österreichisch–Ungarischen Monarchie von 1848 bis 1911*. Adolf Holzhausen, Wien, 1914.
11. BLAHÓ András, PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014.
12. BLUNTSCHLI, Johann Kaspar: *Lehre vom modernen Staat I*. Verlag der Cotta'schen Buchhandlung, Stuttgart, 1886.

13. BONFILS, Henry; FAUCHILLE, Paul: *Manuel de Droit International Public*. Arthur Rousseau, Párizs, 1908. Németült: BONFILS, Henry; FAUCHILLE, Paul: *Handbuch des Völkerrechts für Studium und Praxis*. Carls Haymanns Verlag, Berlin, 1904.
14. BRAUNEDER, Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Manz, Bécs, 1992.
15. BRAUNEDER, Wilhelm: *Az osztrák császári cím*. Jogtörténeti Szemle 2007/3. pp. 9-15.
16. BRIE, Siegfried: *Theorie der Staatenverbindungen*. Verlag von Ferdinand Enke, Stuttgart, 1886.
17. BUNSEN, Theodor V. *La question du Danube*. Revue de droit international et de législation comparée, (1884) 16. pp. 551–567
18. BURCKHARDT, Carl Jacob: *Begegnungen*. Manesse Verlag, Zürich, 1958.
19. BURCKHARD, Max: *Leitfaden der Verfassungskunde der österreich–ungarischen Monarchie*. Manz'sche k.u.k. Hof-Verlags und Universitäts-Buchhandlung, Bécs, 1893.
20. BUZÁS József: *Az osztrák–magyar közjogi vita története*. In: KOVÁCS Kálmán (szerk.) *Jogtörténeti értekezések 12. szám*. Dr. Kovács Kálmán, Budapest, 1982.
21. CATELLANI, Enrico: *La navigazione fluviale e la questione del Danubio secondo il diritto delle genti*. Unione Tipografico-editrice, Torino, 1883.
22. CHAMBERLAIN, Joseph: *The Danube in five parts*. Government Printing Office, Washington, 1918
23. CONCHA Győző: *Politika. I. kötet Alkotmánytan*. Grill Károly Könyvkiadó, Budapest, 1907.
24. CONCHA Győző: *Bírálat Polner Ödön Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában c. munkájáról*. Magyar Igazságügy XXXVI. (1891.) 5.sz.
25. CSEMEGI Károly: *Az államszerződések aktiválása, különös tekintettel az 1856. évi párisi és az 1871. évi londoni szerződésekre*. In: EDVI Illés Károly – GYOMAI Zsigmond (szerk.): *Csemegi Károly művei. Első kötet*. Franklin Társulat, Budapest, 1904. pp. 234-252.
26. DAHN, Felix: *Eine Lanze für Rumänien. Eine völkerrechtliche und geschichtliche Darachtung*. Druck und Verlag von Breitkopf und Härtel, Leipzig, 1883.
27. DEMORGNY, Gustave. *La question du Danube: Histoire politique du Bassin du Danube, Etude des divers regimes applicables a la navigation du Danube*. Paris, L. Larose & L. Tenin, 1911.
28. DEUSCH, Engelbert. *Die effektiven Konsuln Österreich (–Ungarns) von 1825–1918*. Wien: Böhlau Verlag, 2017.

29. DIÓSZEGI István: *Az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikája*. Vince Kiadó, Budapest, 2001.
30. DUGGA, Stephen: *The Eastern Question. A Study in Diplomacy*. Clumbia University Press, New York, 1902.
31. FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (szerk.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2012.
32. FEICHTINGER, Johannes: 'Staatsnation', 'Kulturnation', 'Nationalstaat': *The Role of National Politics in the Advancement of Science and Scholarship in Austria from 1848 to 1938*. In: Ash, Mitchell G. (et al.): *The Nationalization of Scientific Knowledge in the Habsburg Empire, 1848-1918*. Palgrave Macmillan, London, 2012.
33. FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjogi viszonya Ausztriához és annak történeti fejlődése*. Pallas Rt. Budapest, 1892.
34. FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga*. Politzer Zsigmond és Fia, Budapest 1902.
35. FERDINANDY Gejza: *Staats- und Verwaltungsrecht des Königsreichs Ungarn und seiner Nebenländer*. Max Jänecke Verlagsbuchhandlung, Hannover, 1909.
36. FLEISCHMANN, Halle: *Völkerrechtsquellen in Auswahl*. Verlag der Buchhandlung des Waisenhauses, Halle, 1905.
37. GALÁNTAI József: *Osztrák–magyar egyezkedés 1865–67*. Századok 1967.
38. Gareis, Karl: *Institutionen des Völkerrechts*. Emil Roth in Giessen, 1901.
39. GEFFCKEN, F. Heinrich: *La Question du Danube*. H.W. Müller, Berlin 1883
40. GEIß, Imanuel: *Der Berliner Kongreß 1878*. Protokolle und Materialien. Boppard, Rhein, 1878.
41. GHILLANY, Friedrich Wilhelm: *Manuel Diplomatique: Recueil des traitès de paix européens [...]. Tome I*. Bruexelles, Ferdinand Heussner, 1856
42. GREWE, Wilhelm G.: *The Epochs of International Law*. De Gruyter, Berlin, New York, 2000.
43. GUIDO VON MEYER, Philipp Anton: *Corpus Juris Confoederationis Germanicae. Erster Theil Staatsverträge*. Frankfurt am Main, Druck und Verlag von H.C. Brönner, 1858. = CJCG.
44. HAJNAL, Henry: *The Danube. Its Historical, Political and Economical Importance*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1920.
45. HAJNAL, Henry. *Le droit du Danube international*. The Hague: Nijhoff, 1928.
46. HALÁSZ, Iván: *The Administration of Foreign Affairs in the Central European Countries (1867-1945)*. Forum Iuris, Kolozsvár, 2019.

47. HANÁK Péter: *Deák húsvéti cikkének előzményei*. Történelmi Szemle. (1974.) pp. 565-589
48. HANRICH, Franz: *Memorandum über die Ungarische Frage*. Mechitaristen, Bécs, 1862.
49. HAUKE, Franz: *Grundriss des Verfassungsrechts*. Duncker & Humblot, Lipcse, 1905.
50. HEGNER, Edgar: *Josephinismus - Reformen und ihre Spannungsfelder in Österreich*. Grin Verlag, Norderstedt, 2002.
51. HEINDL, Waltraud: *Die Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich Band 2.: 1848 bis 1914*. Böhlau Verlag, Bécs, 2013.
52. VON HERNRITT, Rudolf Herrmann: *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes*. J.C.B. Mohr, Tübingen, 1909.
53. HOLLAND, Thomas Erskine: *The European Concert in the Eastern Question*. Oxford, Clarendon Press, 1885.
54. HOLTZENDORFF, Franz: *Handbuch des Völkerrechts II*. Verlag von J. F. Richter, Hamburg 1887. (= HOLTZENDORFF 1887a.)
55. VON HOLTZENDORFF, Franz: *Handbuch des Völkerrechts III*. Verlag von J.F. Richter, Hamburg, 1887. (=HOLTZENDORFF 1877b)
56. HOLTZENDORFF, Franz: *Rumäniens Uferrechte an der Donau*. Duncker & Humblot, Leipzig 1883. (=HOLTZENDORFF 1883.)
57. INKEY VON PALLIN, Eduard: *Historisch-politische Studien über die Ungarische Frage und ihre Lösung*. Verlag von M. Auer, Bécs 1861.
58. JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. O. Häring, Berlin, 1900.
59. JELLINEK, Georg: *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Alfred Hölder, Bécs, 1882.
60. JELLINEK, Georg: *Österreich–Ungarn und Rumänien in der Donaufrage*. Alfred Hölder, Wien, 1884.
61. JOHNSON, Emory Richard: *Measurement of Vessels for the Panama Canal*. Washington, Government Printing Office, 1913
62. VON JURASCHEK, Franz: *Personal- und Realunion*. Carl Heymann's Verlag, Berlin, 1878.
63. KLETECKA, Thomas: *II. Das Ministerium Schwarzenberg. Band 1. 5. Dezember 1848 – 7. Jänner 1850*. ÖBV & HPT, Bécs, 2002.
64. KLÜBER, Johann Ludwig: *Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815. 9.Heft*. Erlangen, J.J. Palm und Ernst Enke, 1821.
65. KLÜBER, Johann Ludwig: *Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815*. Erlangen, Palm und Ernst Enke, 1835.

66. KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1911.
67. KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911.
68. KNORR, Wilhelm: *Die Donau- und die Meerengenfrage*. Verlag Gustav Kiepenheuer, Weimar, 1917.
69. KORBULY Imre: *Magyarország közjoga*. Eggenberger, Budapest, 1871.
70. KORBULY Imre: *Magyarország közjoga*. Eggenberger, Budapest, 1884.
71. LAHMER, Robert: *Industrielle Briefe aus Nordböhmen*. Warnsdorf, Druck und Verlag von Ed. Strache, 1886.
72. LEDERLE, Alfred. *Die Donau und das internationale Schifffahrtsrecht*. Berlin: F. Dümmler, 1928.
73. LENTNER, Ferdinand: *Grundriss des Staatsrechtes der Oesterreichisch–Ungarischen Monarchie*. Seidel. Bécs, 1885.
74. LERS Vilmos: *A Duna folyóra vonatkozó nemzetközi jogállapot*. Pallas, Budapest, 1891.
75. LERS Vilmos: *A konzuli bíraskodás intézménye. Nemzetközi jogi tanulmány*. Lampel R., Budapest, 1904.
76. VON LISZT, Franz: *Das Völkerrecht systematisch dargestellt*. Verlag von O. Häring, Berlin 1906.
77. LUBENOFF, Georg: *La Question du Danube*. Politique Étrangère. III. (1938) Nr.5. pp. 468-488.
78. LUSTKANDL, Wenzel: *Das ungarisch-österreichische Staatsrecht. Zur Lösung der Verfassungsfrage*. Braumüller, Bécs, 1863.
79. MALFÉR, Stephan (szerk.): *Die Protokolle des cisleithenischen Ministerrates 1867-1918. Band 1*. VÖAW, Bécs, 2018.
80. MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar törvénytár 1000-1895. 1657-1740. évi törvénycikkek*. Franklin Társulat, Budapest, 1900.
81. MÁTHÉ Gábor: *Közjogi argumentáció*. Jogtörténeti Szemle 2007/3. pp. 58-63.
82. MÁTHÉ, Gábor: *A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia*. Jogtörténeti Szemle 2015/3. pp. 34-40.
83. MÁTHÉ Gábor: *Deák Ferenc közjogi dogmatikai remeke*. In: MÁTHÉ Gábor et al (szerk.): *A kettős monarchia – Die Doppelmonarchie*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. pp. 39-64.

84. MATSCH, Erwin: *Der Auswärtige Dienst von Österreich(–Ungarn) 1720-1920*. Hermann Böhlau Nachf. Wien – Köln – Graz, 1986.
85. NEUMANN: *Recueil des Traités et Conventions conclus par l'Autriche avec les Puissances étrangères, depuis 1763 jusqu'à nos jours. Tome Septième*. Imprimerie I.et R. de la Cour et de l'État, Vienne, 1877.
86. NEUMANN: *Recueil des Traités et Conventions conclus par l'Autriche avec les Puissances étrangères, depuis 1763 jusqu'à nos jours. NS. Tome Sixième*. Imprimerie I.et R. de la Cour et de l'État, Vienne, 1878.
87. NEUMANN, Leopold; PLASON, Adolph: *Recruit des Traités et Conventions conclus par l'Autriche avec les Puissances Étrangères, depuis 1763 jusqu'a nos jours. Tome Dix-Septième*. Imprimerie „Steyermühl”, Vienne, 1884.
88. MEZEY Barna, SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris, Budapest, 2003.
89. MILLER, David Hunter: *The International Regime of Ports, Waterways and Railways*. The American Journal of International Law, XIII. (1919), 4.
90. DI MONTE TRETTO, Malfatti: *Handbuch des österreichisch–ungarischen Consularwesens*. Wilhelm Braumüller, Bécs 1879.
91. MUHR, Adalbert: *Die Donau im Spiegel der Dichtung*. Der Donauraum. XVIII. 1973/I. pp. 20-30.
92. NAGY Ernő: *Az ausztriai császári cím fölvételéről*. Értekezések a Társadalmi Tudományok Köréből. XII. kötet 2. sz. (1897.)
93. NAGY Ernő: *Magyarország közjoga*. Eggenberger Könyvkereskedés, Budapest, 1912.
94. NESCHWARA, Chrisitan: *Az osztrák jog Magyarországon*. Jogtörténeti Szemle 2007/3. pp. 42-46.
95. NESCHWARA, Christian: *Österreichs Recht in Ungarn – Geltung und Wirkung vor und nach dem Ausgleich*
96. OLECHOWSKI-HRDLIČKA, Karin: *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch–Ungarischen Monarchie*. Peter Lang, Bécs, 2001.
97. OPPENHEIM, Lassa: *International Law*. Logmans Green, New York, 1905.
98. PALOTÁS Emil: *A nemzetközi Duna-hajózás a Habsburg Monarchia diplomáciájában 1856-1883*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1984.
99. Palotás Emil: *Célok és*
100. PITISTEANO, Alexandre Georges. *La question du Danube*. Paris: E. Duchemin, 1914
101. PHILLIMORE, Robert: *Commentaries on International Law*.

- 102.PÖLÖSKEI Ferenc: *Tisza István és a közjogi kérdések a századelőn*. In: KOVÁCS Kálmán: *Jogtörténeti értekezések 13. Az állami és jogintézmények változásai a XX. századi Magyarországon*. Budapest. Dr. Kovács Kálmán, Budapest, 1983.
- 103.POÓR János: *Király és rendiség Lakits György magyar államjogában*.
- 104.POÓR János: *Király, rendek, rendi alkotmány a kora újkor végi Magyarországon*. Café Bábel, 65. sz. (2010).
- 105.REDLICH, Joseph: *Das österreichische Staats- und Reichsproblem*. Der Neue Geist Verlag, Lipcse, 1920.
- 106.REINALTER, Helmut: *Josephinismus als Aufgeklärter Absolutismus*. Böhlau Verlag, Bécs, 2008.
- 107.REINÖHL, Fritz: *Geschichte der k.u.k. Kabinettskanzlei*. Druck und Verlag Ferdinand Berger, Bécs, 1963.
- 108.RÉNYI József: *A külügyi közigazgatás*. A Képviselőház Könyvtára, Budapest, 1911.
- 109.RUMPLER Helmut: Die rechtlich-organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Aussenpolitik der Habsburgermonarchie. In: WANDRUSZKA, Adam; URBANITSCH, Peter: *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. VI/1. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen*. Verlag der ÖAW, Bécs, 1989. p. 1-121.
- 110.DE SAINT CLAIRE, André: *Le Danube étude de droit international*. Arthur Rousseau, Paris, 1899.
- 111.SOMOGYI Éva (szerk): *Die Protokolle des gemeinsamen Ministerrates der Österreichisch–Ungarischen Monarchie 1867-1918 I/2*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011.
- 112.SOMOGYI Éva: *Hagyomány és átalakulás. Állam, és bürokrácia a dualista Habsburg Monarchiában*. L'Harmattan, Budapest, 2006.
- 113.SOMOGYI Éva: *A dualizmus értelmezése, mint az identitásformálás eszköze. Thallóczy Lajos és Edmund Bernatzik közjogi nézetei*. In: BÓDY Zsombor et al (szerk.): *Megtalálható-e a múlt? Tanulmányok Gyáni Gábor 60. születésnapjára*. Argumentum, Budapest, 2010.
- 114.SOMOGYI Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. História Könyvtár, Budapest, 1996.
- 115.SOMOGYI Éva: *Magyarok a bécsi hivatalnokvilágban*. MTA BTK TTI, Budapest, 2017.
- 116.STRISOWER, Leo: *Die Donaufrauge*. Alfred, Hölder, Wien, 1884.
- 117.STRISOWER, Leo: *Konsular-Gerichtsbarkeit*. Alfred Hölder, Wien, 1895.



- 118.SZABÓ Mátyás: *A konzuli bírászkodás reformjával kapcsolatos tárgyalások módozatai és közjogi kérdései (1891-1898)*. Jogtörténeti Szemle 2022/1.
- 119.SZABÓ Mátyás: *Die juristische Bildung an der k.u.k. Konsularakademie, mit Fokus auf die staatsrechtlichen Studien*. Pravnehistorické Studie – Studia Historiae Iuris Pragensis, LII. (2022). 1. pp. 53-76.
- 120.SZABÓ Szilárd: *Magyarországi nemzetközi jogalanyiségének kérdése az 1907. évi gazdasági kiegyezés kapcsán*. Jogtörténeti Szemle. 2012/I. sz. pp. 56-61.
- 121.SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. Atlantisz, Budapest, 2011.
- 122.Sz.n.: *Staatsgrundgesetze. Die Verfassungsgesetze für die Gesamtheit, dann die Landesordnungen und Landtags-Wahlordnungen für die einzelnen der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, sammt allen ergänzenden Gesetzen und Verordnungen. Die Gesetze über die Beziehungen zu den Ländern der ungarischen Krone und über das Verhältnis zu Bosnien und Herzegowina*. Manz'sche Taschenausgabe XIX. Band. Manz, Bécs, 1907.
- 123.Sz.n.: *Ninth Annual Report of the Permanent Court of International Justice (15 June 1932—15 June 1933)*. Series E, 9. In: *Summaries of Judgements, Advisory Opinions and Orders of the Permanent Court of International Justice*. New York, United Nations, 2012.
- 124.Sz.n.: *Donau-Schiffahrtsacte. Acte de Navigation pour le Danube*. K.K. Hof- und Staatsdruckerei, Wien, 1857.
- 125.Sz.n.: *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre, de 1856 à 1931*. Imprimerie Nationale, Paris, 1931.
- 126.Sz.n.: *Le Danube et les intérêts économiques de l'Europe*. Dubois et Bauer, Paris, 1919
- 127.TESCHMAYER Gábor: *A magyar konzuli tevékenység és bírászkodás az Osztrák–Magyar Monarchia alatt: szabályozás, szervezet és gyakorlat*. (Disszertáció), Károli Gáspár Református Egyetem, 2020.
- 128.TEZNER, Friedrich: *Der oesterreichische Kaisertitel, das ungarische Staatsrecht und die ungarische Publicistik*. Hoelder, Bécs, 1899.
- 129.THALLÓCZY Lajos: *Das Verhältnis Ungarns zu Österreich*. Kézirat, é.n. (Szabó Ervin Könyvtár).
- 130.THALLÓCZY Lajos: *Vorlesungen aus dem ungarischen Staatsrecht*. Kézirat. é.n. (Szabó Ervin Könyvtár)
- 131.TÓTH Lőrincz: *Bevezetés. III. Károly uralkodása, a Pragmatica Sanctio*. Franklin, Budapest, 1900. 369-420. In: Márkus Dezső (szerk.): *Magyar törvénytár 1000-1895*.

- 1657-1740. évi törvéncikkek. – Corpus Juris Hungarici. Millenniumi Emlékiadás 6. (Budapest, 1900).
132. TÖRÖK Emil: *Dunahajózás*. In: MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar Jogi Lexikon öt kötetben. Diaeta – Halászati jog – Magyar Jogi Lexikon 3*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1900. pp. 93-98.
133. ULBRICH, Josef: *Die rechtliche Natur des österreich–ungarischen Monarchie*. Verlag von II. Dominicus, Prága, 1879.
134. ULBRICH (1884) = ULBRICH, Josef: *Das Staatsrecht der österreichisch–ungarischen Monarchie*. Akad. Verlagsbuchhandlung Mohr, Freiburg és Tübingen, 1884.
135. VARGA ZS. András: *Rudolf Gneist: A jogi állam* (ford. Takács Péter). Dialóg Campus, Budapest, 2018.
136. VAS Leó: *Az Európai Dunabizottság 75 éves működése*. Vízügyi Közlemények, 1933 (15. évf.) pp. 183-212.
137. VAS Leó: *A Nemzetközi Dunabizottság első tíz éve*. Vízügyi Közlemények, 1933 (15. évf.). pp. 213-236.
138. WAKOUNIG, Marija: *Dissens versus Konsens. Das Österreichbild in Russland während der franzisko-josephinischen Ära*. In: WANDRUSZKA, Adam; URBANITSCH, Peter: *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Band VI. Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen. 2. Teilband*. Verlag der ÖAW, Wien, 1993. pp. 436-490.
139. WANDRUSZKA, Adam; URBANITSCH, Peter: *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Band VI. Die Habsburgermonarchie im System der Internationalen Beziehungen I*. ÖAW, Bécs, 1989.
140. WINTERHALDER, Theodor: *Kämpfe in China. Eine Darstellung der Wirren und der Beteiligung von Österreich-Ungarns Seemacht an ihrer Niederwerfung in den Jahren 1900-1901*. Hartleben's Verlag, Wien und Budapest, 1901.
141. WLASSICS Gyula: *Az 1867: XII. tc. jogi természete*. Franklin Társulat, Budapest, 1911.

## 11.2 LEVÉLTÁRI FORRÁSOK

### Haus-, Hof- und Staatsarchiv:

#### Politisches Archiv:

HHStA PA I. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Politisches Archiv I.

HHStA PA XVIII. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Politisches Archiv XVIII. (Rumänien) – Indexe 1., 2., 3.

HHStA PA XXXVIII. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Politisches Archiv XXXVIII.  
(Konsulate) – Karton 255., 256.

HHStA PA XL. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Politisches Archiv XL. (Interna) – Karton  
326.

Administrative Registratur:

HHStA AR F4. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 4  
(Staatskanzlei und Ministerium des Äußern, Personalien und Generalien) – Karton 20. (Becke),  
31. (Boleslawski), 33. (Borhek), 65. (Czikann), 88. (Felner), 265. (Plason), 116–117.  
(Gseller), 120. (Haan), 177. (Kremer), 196. (Logothetti), 225. (von Tecsö), 339. (Szarvasy),  
365–366. (Viscovich), 416., 420., 450., 452., 453.

HHStA AR F8. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 8.  
(Kaiserliche Konsulate und Agentien) – Karton 25., 132., 235. 403–404.

HHStA AR F34 SR = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 34  
(Handelspolitische) Sonderreihe – Karton 48., 50–53., 56., 256–264., 339–340., 545., 652–  
653., 773–774., 877.

HHStA AR F37. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 37.  
(Flußverhandlungen) – Karton 41., 70.

HHStA AR F66. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 66.  
(Binnenschiffahrt 1901–1918.) – Karton 1–2., 12–22.

HHStA AR F68. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur, Fach 68.  
(Schiffahrt Lloyd, 1896–1908)

HHStA AR SV. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur,  
Schiffahrtsverbindungen (1897–1900.) – Karton 4.

Sonderbestände, Nachlässe:

HHStA SB KA. = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Sonderband, Archiv der Konsularakademie  
– Karton 9., 26., 53.

HHStA SB NL Braun = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Sonderband, Nachlass Braun – Karton

HHStA SB NL Erb = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Sonderband, Nachlass Erb – Karton

HHStA SB NL Plener = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Sonderband, Nachlass Plener – Karton

HHStA SB NL Prokesch = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Sonderband, Nachlass Prokesch –  
Karton 19.

HHStA SB NL Toncourt = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Sonderband, Nachlass Toncourt –  
Karton

HHStA SB NL Auersperg = Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Sonderband, Nachlass Auersperg  
- I-C-51-22a- Karton 1.

### **Allgemeines Verwaltungsarchiv:**

AVA Hmallg A = Allgemeines Verwaltungsarchiv, Handelsministerium, Allgemeine Registratur – Karton 326., 343. 352., 361., 366–368., 370–372., 380., 815., 861–862., 886–887, 913–914.

AVA JustizM JM Allgemein Sig 1. = Allgemeines Verwaltungsarchiv, Justizministerium, Allgemeine Registratur, Legislative Angelegenheiten, Allgemein Signatur 1 Akten. – Karton 1213–1214. (Konsulargerichtsbarkeit in Zivilsachen), 1513. (Schiffahrt-und Strompolizeiordnung), 1764. (Rechtshilfe Österreich-Ungarn).

AVA Nachlässe AN Riedl = Allgemeines Verwaltungsarchiv, Nachlässe, Alte Nachlässe, Nachlass Riedl 64–65.

AVA Nachlässe AN Krauss sen. und jun. = Allgemeines Verwaltungsarchiv, Nachlässe, Alte Nachlässe, Nachlass Krauss senior und junior – Karton 2.

### **Archiv der Republik:**

AdR AAng BKA-AA NAR Fach 4 Serie A, Junkar Emil Dr. = Archiv der Republik, Auswärtige Angelegenheiten, Bundeskanzleramt/Auswärtige Angelegenheiten, Neue Administrative Registratur (1918–1938), Fach 4, Serie A (Personalien), Junkar, Emil Dr. (1897–1922)

AdR AAng BKA-AA NAR Fach 4 Serie N, Janko, Nikolaus, von = Archiv der Republik, Auswärtige Angelegenheiten, Bundeskanzleramt/Auswärtige Angelegenheiten, Neue Administrative Registratur (1918–1938), Fach 4, Serie N (Qualifikationstabellen), Janko Nikolaus.

AdR AAng BKA-AA NAR Fach 4 Serie A Bernauer Karl Dr. = Archiv der Republik, Auswärtige Angelegenheiten, Bundeskanzleramt/Auswärtige Angelegenheiten, Neue Administrative Registratur (1918–1938), Fach 4, Serie A (Personalien), Bernauer Karl (1892–1929)

### **Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára**

MNL OL K26 = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Miniszterelnökség, Általános iratok – 357., 418., 459., 462., 494.

MNL OL K58 = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Külügyminisztérium, A miniszter kabinetje – III/7. tétel, 48. cs., 61. cs.

- MNL OL K69 = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Külügyminisztérium, Gazdaságpolitikai Osztály – 38–39.d.
- MNL OL K117 = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Kereskedelemügyi Minisztérium, Galaci Kirendeltség
- MNL OL K144 = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Kereskedelemügyi Minisztérium – 6.d. Nemzetközi Dunabizottság
- MNL OL K228 = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Kereskedelemügyi Minisztérium – 147-149.d. (Tengerészeti ügyek, EDC ügyei)
- MNL OL K229 = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Kereskedelemügyi Minisztérium – 296.
- MNL OL K230. = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Kereskedelemügyi Minisztérium – 118.
- MNL OL K579. = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Igazságügyminisztérium – 1081., 1649.
- MNL OL W12. = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Digitális Másolatok Gyűjteménye, Miniszterelnökségi Levéltár – Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek

### 11.3 EGYÉB FORRÁSOK

#### Külföldi gyűjtemények:

- CJCG = *Corpus Juris Confoederationis Germanicae*. GUIDO VON MEYER, Philipp Anton: *Corpus Juris Confoederationis Germanicae. Erster Theil Staatsverträge*. Frankfurt am Main, Druck und Verlag von H.C. Brönner, 1858.
- GMP = *Gemeinsame Ministerratsprotokolle*. (1868–1918)
- PCED = *Les Protocoles de la Commission Européenne du Danube*. (1856–1917)
- PCID = *Les Protocoles de la Commission Interallée du Danube* (1918–1920), *Les Protocoles de la Commission Internationale du Danube*. (1920–1939)
- PcM = *Die Protokolle des cisleithanischen Ministerrates* (1867)
- RGBL = *Reichsgesetzblatt für das Kaiserthum Österreich*  
Hof und Staathandbuch für die Oesterreich-Ungarische Monarchie  
Jahrbuch des Auswärtigen Dienstes  
Handelsmuseum

#### Magyar gyűjtemények:

- CJH = *Corpus Juris Hungarici* (Magyar Törvénytár)

FI = Főrendiházi Iratok

FN = Főrendiházi Naplók

KI = Képviselőházi Iratok

KN = Képviselőházi Naplók

**Sajtó:**

Pesti Napló

Neue Freie Presse Morgenblatt

## 12. SZERZŐI BIBLIOGRÁFIA ÉS KONFERENCIA- ELŐADÁSOK

### Bibliográfia:

1. SZABÓ Mátyás: *Az Európai Dunabizottság jogállása és Al-Dunai tevékenysége 1856-1918.* In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Válság egykor és ma: IV. Balkán konferencia.* Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2023. pp. 197–213.
2. SZABÓ Mátyás: *A külügyi szolgálat szervezésének kihívásai az Osztrák–Magyar Monarchiában (1895-1918).* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2022/3. pp. 42–61.
3. SZABÓ Mátyás: *Az 1907. évi osztrák–magyar vám- és kereskedelmi szerződés megújítására irányuló osztrák kormányzati törekvések.* In: KARLOVITZ János Tibor(szerk.): *Umverteilung von Kulturgütern: 2 Aufsätze in deutscher und 13 in ungarischer Sprache.* Sozial und Wirtschafts Forschungsgruppe, Grosspetersdorf, 2022. pp. 29–39.
4. SZABÓ Mátyás: „Hasonló természetű ügyek eldöntése csak a két szakminiszterrel egyetértésben a külügyminiszter által eszközölhető” – Magyar kereskedelmi szakminisztériumok befolyása európai ügyekre a dualizmus idején. Archivnet, 22. évf. 3. sz.
5. SZABÓ Mátyás: *A konzuli bíraskodás reformjával kapcsolatos tárgyalások módozatai és közjogi kérdései (1891–1898).* Jogtörténeti Szemle 2022/1.
6. SZABÓ Mátyás: „Trónfosztás100 – A monarchia kihívásai” – Beszámoló a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen tartott konferenciáról. Jogtörténeti Szemle 2022/1.
7. SZABÓ Mátyás: *Die juristische Bildung an der k.u.k. Konsularakademie, mit Fokus auf die staatsrechtlichen Studien.* Pravnehistorické Studie – Studia Historiae Iuris Pragensis, LII. (2022). 1. pp. 53–76.
8. SZABÓ Mátyás: *Közjogi kérdések a császári és királyi Konzuli Akadémia tantervében: Ausztria és Magyarország viszonya Rudolf Hermann von Herrnritt államjoga alapján.* In: PERES Zsuzsanna – PÁL Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas.* Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021. pp. 991–1002.
9. SZABÓ Mátyás: *A kihágás intézménye az 1852. évi osztrák büntető törvénykönyvben.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2020/3. pp. 130–143.

### Megjelenés alatt:

1. SZABÓ Mátyás: *Die Vertragsnatur des österreichisch-ungarischen Ausgleiches nach Hans Kelsen's Analyse (1911)*. Jogtörténeti Szemle 2023/24.

### Konferenciaelőadások:

1. SZABÓ Mátyás: *Die Monarchie auf Kündigung? – A Pragmatica Sanctiot érintő jogértelmezési kihívások az Osztrák–Magyar Monarchia dualista kormányzati rendszerében*. Birodalom végveszélyben – A Pragmatica Sanctio és hatásai Európában c. konferencia, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2023. október 12.
2. SZABÓ Mátyás: „*A Duna-hajózás nemzetközi igazgatási kísérlete az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikájában*”. Magyar Jogtörténész PhD-Konferencia. MTA-ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport – MTA TK Jogtörténeti Albizottság, 2022. július 17.
3. SZABÓ Mátyás: „*Osztrák koncepciók az osztrák–magyar vám- és kereskedelmi szövetség újratárgyalásai során (Richard Riedl, Alexander Spitzmüller, Max von Tahenthal)*”. XXV. Tavasz Szél Konferencia, Pécsi Tudományegyetem, 2022. május 6.
4. SZABÓ Mátyás: „*A külügyi szolgálat szervezésének kihívásai a dualizmusban (1898-1918)*”. Trónfosztás100 – A Monarchia kihívásai Konferencia. Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2021. december 10.
5. SZABÓ Mátyás: „*Az Európai Duna Bizottság jogállása és al-dunai tevékenysége (1856-1918)*”. IV. Balkán Konferencia, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2021. november 19.
6. SZABÓ Mátyás: „*A Magyar Királyság államközi és nemzetközi tevékenysége a XIX. század végén*”. ÚNKP Zárókonferencia, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2021.06.11.
7. SZABÓ Mátyás: „*Szeszjövedéki kihágástól diplomáciai mentességig*”. XXIV. Tavasz Szél Konferencia. Miskolci Egyetem, 2021. május 28.
8. SZABÓ Mátyás: „*A humanitárius és alkotmányjogi szempontok ellentmondásai az osztrák–magyar konzuli bírászkodás reformtárgyalásai során (1892-1898)*”. A Haza Szolgálatában Konferencia, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2021. január 8.
9. SZABÓ Mátyás: „*A konzuli bírászkodás szabályozásáról szóló 1891. évi XXXI. törvény cikk hatályba léptetésének körülményei*”. A Jogtudomány sajátossága Konferencia, Széchenyi Egyetem, Győr. 2020. december 10.



10. SZABÓ Mátyás: „*Az állam és a kormányzás kompromittálódása (1849-1867)*”. A kormányzás és kormányzástudás viszonyrendszere c. Konferencia, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. december 3.
11. SZABÓ Mátyás: „*A Habsburg Birodalom diplomáciai tevékenysége az Európai Duna Bizottság kapcsán*”. II. Móra Konferencia, Szeged, 2018. december 1.
12. SZABÓ Mátyás: „*A Habsburg Birodalom szerepe az Európai Duna Bizottság létrejöttében*”. A Haza Szolgálatában Konferencia, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. december 22.