

**ÉRTEKEZÉSEK
A TÖRTÉNETI TUDOMÁNYOK
KÖRÉBŐL**

104.

PALOTÁS EMIL

**A NEMZETKÖZI
DUNA-HAJÓZÁS
A HABSBURG-MONARCHIA
DIPLOMÁCIÁJÁBAN
1856—1883**

AKADÉMIAI KIADÓ · BUDAPEST

PALOTÁS EMIL
A NEMZETKÖZI
DUNA-HAJÓZÁS
A HABSBURG-MONARCHIA
DIPLOMÁCIÁJÁBAN
1856—1883

Értekezések a történeti
tudományok köréből
Új sorozat 104.

Palotás Emil jórészt kiadatlan levéltári anyagok alapján mutatja be a Duna-probléma alakulását és szerepét a Habsburg-monarchia külpolitikájában.

A hajózási viszonyok nemzetközi jogi szabályozásának változatos története során felmerült különféle politikai, diplomáciai és jogi problémáknak mindig nagy figyelmet szenteltek a Habsburg-birodalomban. A monarchia diplomáciájának az osztrák hajózási vállalkozások érdekeinek szem előtt tartásával kellett gondoskodnia egyrészt arról, hogy a nemzetközi konvenciók előírta egységes szabályozás ne idézhessen elő olyan állapotokat, amelyek komolyan csorbíthatnák a saját folyamatszakasza feletti szuverenitását, másrészt elő kellett mozdítania a Monarchia balkáni aspirációinak érvényesülését.

A szerző kifejti, hogy a párizsi és berlini kongresszusok közti években e kettős feladatnak az első része kapott nagyobb hangsúlyt, míg a hetvenes évek nemzetközi válságát követően az alsó Duna-szakasz feletti osztrák—magyar hegemonia megszerzése került előtérbe. E törekvések kudarcával pedig új fejezet kezdődött el a Duna-politikában.

PALOTÁS EMIL

A NEMZETKÖZI
DUNA-HAJÓZÁS
A HABSBURG-MONARCHIA
DIPLOMÁCIÁJÁBAN
1856—1883

ÉRTEKEZÉSEK
A TÖRTÉNETI TUDOMÁNYOK KÖRÉBŐL

ÚJ SOROZAT

104.

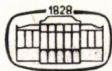
SZERKESZTI

SZÜCS JENŐ ES †VÖRÖS ANTAL

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÖRTÉNETTUDOMÁNYI INTÉZETE

PALOTÁS EMIL

A NEMZETKÖZI
DUNA-HAJÓZÁS
A HABSBURG-MONARCHIA
DIPLOMÁCIÁJÁBAN
1856—1883



AKADÉMIAI KIADÓ · BUDAPEST 1984

PALOTÁS EMIL

A NEMZETKÖZI
DUNA-HALÓZÁS
A HABSBURG-MONARCHIA
DIPLOMACIAJÁBAN
1856—1883

ISBN 963 05 3535 1

© AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST 1984 · PALOTÁS EMIL

Printed in Hungary

TARTALOM

Előszó	7
I. A nemzetközi jogi szabályozás kezdetei. A párizsi kongresszus Duna-határozatai	9
II. A Duna-bizottságok létrehozása. A nemzetközi felügyeleti rendszer kiépítésének első szakasza (1856–1878)	24
III. A Duna-probléma a berlini kongresszus idején. Tervek az osztrák–magyar befolyás kiterjesztésére (1878–1879)	59
IV. Kísérlet a Vaskapu–Galac folyamszakasz ellenőrzésének megszerzésére (1879–1882)	86
Az „előterv” kidolgozása	86
A kedvezőtlen nemzetközi reagálások	94
A nagyhatalmak kompromisszuma	116
V. A londoni Duna-konferencia (1883). Az osztrák–magyar tervek kudarca	132
A levéltári jelzeteknél alkalmazott rövidítések jegyzéke	154

ELŐSZÓ

A Duna folyó mint a nemzetközi szállítás és közlekedés elősegítője fontos szerepet töltött be a múlt században. A hajózás szabályozása az európai diplomácia rendre visszatérő problémáját képezte. A Habsburg-monarchia külpolitikájában a Duna-kérdés helye és szerepe többször változott; a század derekától kezdve megnőtt gazdaságpolitikai és főként stratégiai jelentősége, majd a berlini kongresszus után – a Monarchia új balkáni pozícióinak kiépítése közepette – egy időre egészen előtérbe került.

A Duna-hajózással kapcsolatos szabályozási műveletekről meglehetősen sokat írtak már, főként jogászok. A nemzetközi jogi vizsgálat módszere a szerződésokmányok összehasonlító elemzése, precedensek értékelése. Mint történeti témáról és annak osztrák–magyar vonatkozásairól viszont érdemleges feldolgozás eddig nem készült, talán egy kiadatlan osztrák bölcsészdoktori disszertációt kivéve. Jelen tanulmány zömmel kiaknázatlan bécsi és budapesti levéltári anyagot felhasználva kísérli meg a kérdés bemutatását – az előmunkálatok hiánya miatt elsősorban tényfeltáró jelleggel. Miután egyre halaszthatatlanabbá válik a dualista monarchia Balkán-politikájának korszerű, szintetikus bemutatása, dolgozatunk esettanulmány formájában hozzájárulhat ezen összetett feladat megoldásához. A munka végső változata 1982-ben készült el.

I. A NEMZETKÖZI JOGI SZABÁLYOZÁS KEZDETEI. A PÁRIZSI KONGRESSZUS DUNA-HATÁROZATAI

A nemzetközi folyókon való szabad hajózás elvét az újkorban először a vesztfáliai béke deklarálta, és az elvet a napóleoni háborúk során kötött két- és többoldalú szerződésekben már alkalmazták. Ezt követően a bécsi kongresszus tett kísérletet az európai nagy folyamok egységes szabályozására. Az e célra alakított különbizottság két tervezetet vitatott meg. A francia Dalberg hercege kifejezetten említette a Dunát azon egységes egészként kezelendő víziutak között, amelyekre a folyamrendészet és a -felügyelet, valamint az illetékek megszabásának tekintetében azonos rendszert kívánt alkalmazni. A kongresszus záróokmányába azonban a másik, a porosz Humboldt-féle, általánosabban fogalmazó tervezet szövege került. Így az 1815. június 9-i okmány 109. cikke szerint a hajózás a több államot határoló vagy átszelő folyókon a hajózhatóvá válás pontjától kezdve egészen a torkolatig mindkét irányban mindenki számára szabad és a kereskedelem tekintetében senkinek meg nem tiltható, amennyiben betartja a megfelelő rendészeti szabályokat. Ez utóbbiakat éppen úgy, mint a hajózást terhelő különféle illetékeket a 110. cikk alapján a folyó egész hosszában lehetőleg egységes elvek szerint kell megállapítani. A kongresszusi határozatok értelmében a part menti országok feladata a hajózás megkönnyítése és a nemzetközi kereskedelem fellendítése érdekében szükséges munkálatok elvégzése, így a hajóvontatási utak jó karban tartása és a folyamagy vonatkozó részében a hajózási akadályok elhárítása. A záróokmány 109. és 116. cikke a folyamok partjait birtokló államok kötelességévé tette a hajózással összefüggő minden kérdés „egységes akarattal” történő szabályozását és egyben kikötötte, hogy az ily módon létrejövő szabályzatok későbbi megváltoztatására szintén csak a parti államok közös egyetértése alapján kerülhet sor. Elvi jelentőségén túl ezen rendelkezés abból a szempontból is fontossággal bír, hogy esetleges gyakorlati alkalmazása anticipálja a témánk szempontjából oly fontos parti államok

bizottságának megteremtését. A záróokmány mindezekon túlmenően a szabad folyamhajózást kimondó, valamint a parti államok jogait és köteleseégeit előíró általános elveket több nagy folyóra konkrétan is alkalmazta, de ennek során a Dunáról nem ejtett szót. A nyilvánvaló mulasztás valószínű okai között említhető az, hogy a kongresszus munkájában egy fontos parti állam: Törökország nem vett részt, még inkább az a körülmény, hogy a döntések meghozatalában nagy szerepet játszó Oroszországnak akkortájt nem állott érdekében, hogy a Duna-kérdés általános európai ügyé terebélyesedjen. A cári nagyhatalom gondosan távol tartotta a kongresszustól az egész keleti kérdést, amelynek a Duna-probléma éppen az időben vált alkotórészévé. Az 1806–1812-es orosz–török háború eredményeként Oroszország megszerezte magának Besszarabiát. Az 1812-es bukaresti békében megszabott új orosz–török határ a Prut folyót követte, majd annak a Dunába ömlésétől e folyó bal partja mentén haladt a Kilia-ágnak a Fekete-tengerbe szakadtáig. A bukaresti béke értelmében az orosz kereskedelmi és hadihajók szabadon használhatták a határfolyókat. Oroszország tehát 1812 után parti állammá, a Duna-kérdésben közvetlenül érdekelt félle vált.¹

A nemzetközi hajózás szabályozására kidolgozott bécsi elvek gyakorlatba való átültetése, ha lassan is, haladt előre. Először a Rajnán, majd a húszas években minden nagyobb német folyón létrejött a parti államok bizottsága az adott folyó hajózási rendszerének közös kidolgozására. Az Elba, az Odera és más folyók gyorsan növekvő gazdasági szerepe elengedhetetlenné tette a nemzetközi szabályozást. A Dunáról viszont – akárcsak a bécsi kongresszus előtt – csakis speciális (kétoldalú) szerződések rendelkeztek. Ennek az állapotnak a hátrányait a múlt század második negyedében végbement gyors és mélyreható változások világosan feltárták.

A cári hatalom balkáni előretörése a bukaresti békét követően tovább folytatódott. Egy újabb sikeres török háború nyomán született meg 1829-ben a drinápolyi béke, amely az egész Duna-deltát orosz birtokká

¹ A bécsi kongresszusról és előzményeiről: *Lers, V.*: A Duna folyóra vonatkozó nemzetközi jogállapot. Budapest, 1891. 8. skk. (a továbbiakban: *Lers*); *Liszt, F. v.*: Das Völkerrecht systematisch dargestellt. Berlin, 1902. 206. skk.; *Hajnal, H.*: Le droit du Danube international. La Haye, 1929. 14. skk. (a továbbiakban: *Hajnal*); *Chamberlain, J. P.*: The Regime of the International Rivers: Danube and Rhine. New York, 1923. 28. skk. (a továbbiakban: *Chamberlain*). Oroszország keleti politikájáról: *Vosztocsnij voprosz vo vnyesnyej politityike Rosszii*. Konyec XVIII – nacsalo XX v. Moszkva, 1978. 67–77.

változtatta. Ez a béke más vonatkozásban is komoly következményekkel járt: véglegesen megszűnt a balkáni területek külkereskedelmét gátló kiviteli tilalom (az ún. török kereskedelmi monopólium) és az Európába irányuló exportnak jogi akadály többé nem állott útjában. Az ipari forradalom korszakába lépő nyugat-európai államok kereskedői hamar felfigyeltek a Duna menti területek gazdag gabonatermésére. A mezőgazdasági termékek iránti nyugati kereslet kielégítését elősegítette a szállítás feltételeiben ugyancsak az idő tájt bekövetkezett változás. A gőzhajózás megjelenése minden korábinál nagyobb forgalmat eredményezett a Duna legalsó szakaszán. Egyes adatok szerint 1837-ben a torkolatot már 1300 hajó kereste fel.² A forgalom megélénkülése nagy nyomatékkal tüzte napirendre a Duna-torkolat gondozását és fejlesztését, hiszen még a hajózásra leginkább alkalmas Szulina-ágot is folyamatosan tisztítani és mélyíteni kellett ahhoz, hogy a nagyobb vízkiszorítású gőzhajók használhassák. Oroszország viszont, amely immár egyedül birtokolta az egész torkolatot, nem rendelkezett a feladat ellátásához szükséges anyagi eszközökkel és technikai feltételekkel. A kortársak és a későbbi szakírók szinte egybehangzó véleménye szerint a cári kormányzat tudatosan hanyagolta el a dunai víziút fejlesztését, mivel a brailai és galaci kikötők gyorsan növekvő forgalma nemkívánatos konkurrenciát jelentett az ugyancsak a gabona-exporton felvirágzó Odessza számára. Az osztrák és az angol diplomácia nem hagyta annyiban a dolgot: hivatalos lépéseket tett Pétervárott, hogy az orosz kormányt a folyomány és a hajózó utak kellő gondozására rábírja. Kifogásolták a torkolatban a fertőző betegségek megelőzése címén elrendelt szigorú és tartós zárlatokat is, amelyek ugyancsak komolyan zavarták a nemzetközi forgalmat.³

A nemzetközi jogi normák kialakulása szempontjából jelentős epizód az Ausztria és Oroszország között 1840 júliusában létrejött Duna-hajózási szerződés. Ennek értelmében Oroszország kötelezettséget vállalt arra, hogy a hajózás megkönnyítése érdekében a lehető legrövidebb időn belül hozzálát a szükséges mederszabályozási munkákhoz, azokat a továbbiakban folyamatosan elvégzi, és arról is gondoskodik, hogy az adminisztratív intézkedések lehetőleg ne gátolják a hajózást. Bár a tényleges helyzet a legalsó részen ezen ünnepélyes ígéret ellenére sem változott lényegesen, a szerződés mégis fontossággal bír a Duna-szabályozás történetében. Az első

² *Hajnal*, 15. Más források lényegesen kisebb forgalomról adnak számot: *Chamberlain*, 33.

³ *Hajnal*, 17–18.

cikk kimondta: a bécsi kongresszus határozatainak megfelelően a hajózás a Dunán attól a ponttól kezdve, ahol orosz területet érint egészen a torkolatig és „azon egész hosszában, amelyben ő császári-királyi Felségének államait mossa” fel- és lefelé teljesen szabad, és a kereskedelem tekintetében senkinek se tiltható meg, és a szerződésben megállapított illetékek kivételével semmiféle akadályozásnak vagy vámnak alá nem vethető. Ezen hajózási szabadság megilleti mindazon egyéb nemzetek polgárait is, amelyek jogosultak a Fekete-tengeren hajózni és Oroszországgal nincsenek hadiállapotban. Az utolsó cikkben a szerződő felek elismerték, hogy bár az adott szerződés csupán tíz évre szól, a szabad dunai hajózás elve állandó jellegű.⁴ Az utóbbi kikötés mindkét kormányt egyformán kötelezte. Az osztrák kormány gyakorlata viszont a szerződésben foglaltakkal ellentétben állt, és e gyakorlattal Bécs 1840 után sem szakított.

Néhány korai és sikertelen kísérlet után 1829-ben megalakult az Első Osztrák Duna-gőzhajózási Társulat (DGT), amely nagyon hamar, 1830 szeptemberében egyedüli jogot nyert a gőzhajózásra az egész osztrák Dunán. A privilégiumot a következő évben Magyarországra is kiterjesztették.⁵ Az okirat eredetileg a szabadalmaztatott szerkezetű *gőzhajó* használatára biztosított kiváltságot, így a hajózás lehetőségéből nem zárt ki más vállalkozókat. A Duna-gőzhajózási Társulat ezzel nem elégedett meg, és amikor kísérletek történtek hasonló vállalkozások elindítására, harcot kezdett a konkurens társaságok törvényes kizárásáért. 1846-ban – tehát már jóval az 1840-es osztrák–orosz Duna-szerződés után – a bécsi kormány eleget tett a DGT követelésének; a társaság császári szabadalommal kizárólagos jogot nyert a birodalmon belüli dunai gőzhajózásra egészen 1880-ig.⁶ A Duna felső szakaszának német államai: Bajorország és Württemberg hasonló gyakorlatot folytattak. Amikor Ausztria és Bajorország 1861-ben hajózási szerződést kötött egymással, e szerződésben kölcsönösen fenntartották saját vállalkozóik részére a belső hajózás (*cabotage*) jogát éppen úgy, mint a társaságainak adott korábbi privilégiumokat, és csupán azzal a megszorítással éltek, hogy ha a szabadalmaztatott (bajor és osztrák) társaságok egymás között megegyeznek, üzleti tevékenységüket kölcsönöségi alapon kiterjeszthetik a másik fél Duna-szakaszára is.⁷ Az Ausztriával,

⁴ Lers, 32–34.; Hajnal, 20–21.

⁵ Jankó Béla: A magyar dunai gőzhajózás története 1817–1947. Budapest, 1968. 25–26.

⁶ Uo. 47.; Tévesen értelmezi a privilégiumot Hajnal, 16.; Chamberlain, 32.

⁷ Hajnal, 22.; Chamberlain, 37.

Bajorországgal és Württemberggel kereskedelmi szerződést kötő államok eleinte nem vitatták el ezeket a privilégiumokat, mivel saját társaságaik kizárólag a torkolati Duna-szakasz hajózása iránt érdeklődtek.

Az al-dunai hajózásban rejlő gazdasági előnyöket a Habsburg-monarchiában szintén nagyon hamar felismerték. A drinápolyi békét követően nyomban felmerült a Duna és a Fekete-tenger közötti összeköttetés kiépítésének ötlete. A terv gyakorlati megvalósítását – egyebek mellett – a rendkívüli természeti akadályok, az alsó folyáson található sziklás zuhatagok nehezítették. A Vaskapu-szabályozás gondolata egyidős azzal, hogy a középső szakaszon megindult a gőzhajózás; mindkettőnek Széchenyi István a legjelentősebb kezdeményezője.⁸ Elsősorban az ő sürgetései nyomán 1834-ben a DGT egyik gőzhajója próbatutat tett és sikeresen eljutott Galacig. A társulat később szabályszerű hajójáratokat közlekedtetett az Al-Dunán is, de az itteni forgalom növekedése elmaradt a középső folyamszakaszétól. A zátonyos részekben az elégtelen vízmélység a hajózást az év nagyobbik felében akadályozta, sőt gyakran teljesen megghiúsította. Javítási munkálatokra ugyan már a 30-as években sor került, de ezek számottevő változást nem hoztak.⁹ A Vaskapu-szabályozás ügye több mint fél évszázadon át aktuális, megoldandó feladat maradt.

A keleti kérdés hosszú fejlődése során a Duna-probléma önálló szerephez először az 1850-es években, az ún. krími háború idején jutott. Az orosz–török diplomáciai konfliktusból kinövő nagy nemzetközi válság legfőbb tétjét Oroszország balkáni pozícióinak sorsa képezte. A dunai fejedelemségekben (Moldvában és Havasalföldön) akkortájt gyakorolt kizárólagos orosz befolyás felszámolása nemcsak a Törökország oldalán háborúba lépő Angliának és Franciaországnak állott érdekében; ugyanerre törekedett a cárizmus szövetségésének számító Ausztria is. A Habsburg-monarchia vezetői, különösen a katonák, a konfliktust szerették volna felhasználni különféle balkáni expanziós terveik valóra váltására.¹⁰ Nehezen tudták azonban eldönteni, hogy a vitában melyik oldalra álljanak. Buol külügyminiszter a nyugatiakhoz való közeledés híve volt. Nem csekély erőfeszítés árán elérte, hogy Ausztria az angol–francia blokkal lépjen politi-

⁸ *Pach Zsigmond Pál*: Széchenyi és az Al-Duna-szabályozás 1830–1832-ben. Történelmi Szemle, 1975. 4. sz. 557–581.

⁹ *Tóry Kálmán*: Az Al-Duna szabályozása. Budapest, 1972. 29–38.

¹⁰ *Schmidt-Brentano, A.*: Die Armee in Österreich. Militär, Staat und Gesellschaft 1848–1867. Boppard am Rhein, 1975. 183. skk.

kai szövetségre. Mivel azonban a háborúban való közvetlen részvételt pénzügyi és katonai okokból Bécs nem vállalta, helyzete a válság egész ideje alatt bizonytalan maradt, diplomáciája állandóan lavírozásra kényszerült. Némi előnyt csupán abból húzhatott, hogy az osztrák főváros a két ellenséges tábor közötti tárgyalások színterévé vált és a nyugatiak Ausztria közvetítésével igyekeztek Oroszországra erőszakolni akaratukat.¹¹

A francia és az osztrák kormány közötti eszmecserék először 1854 augusztusában vezettek konkrét békefeltételek megfogalmazásához. Az Oroszországhoz később osztrák jegyzék formájában eljuttatott négyponos javaslat a dunai fejedelemségek orosz védnökségének megszüntetését, a tengerszorosok zártságát kimondó 1841-es nemzetközi szerződés felülvizsgálását és a törökországi keresztények feletti orosz vallási protektorátus felszámolását irányozta elő. A jegyzékben külön pont foglalkozott a Duna-kérdéssel, s ez annyit tartalmazott, hogy a folyam torkolati szakaszán a hajózást mindenfajta akadályoztatástól meg kell szabadítani, és e folyam szakaszra alkalmazni kell a bécsi kongresszus idevágó elveit. A tervezetet orosz részről elutasították.¹²

1854 nyarán Ausztria a Portától kieroszakolt megegyezés alapján katonailag megszállta a két román fejedelemséget. Ennek következtében a Duna egész középső és alsó folyása – a közvetlen torkolati rész kivételével – csaknem három éven át osztrák birtokban, illetve ellenőrzés alatt állt. Az al-dunai részekén az osztrák megszálló hatóságok a bécsi kereskedelmi minisztérium egyetértésével intézkedéseket fogantatosítottak a hajózás könnyítésére, sőt bizonyos folyamszabályozási (sziklarepesztési) munkákra is sor került a Vaskapu körzetében.¹³ A torkolatot azonban a francia–angol flotta a hadműveletek idején blokádnak alá fogta. Az osztrák kereskedelmi hajózás akadályoztatása miatt a bécsi külügyminisztérium többször tiltakozott, s ennek hatására a nyugatiak a blokádot 1855 márciusában a nem hadviselő felek számára feloldották. Amikor azután az orosz csapatokat a Prut folyó mögé visszavonták, a deltában hatalmi vákuum keletkezett. Ez a körülmény magára vonta az osztrák tábornokok érdeklődését. Javasolták a külügyminisztériumnak a terület azonnali bekebelezését s azt, hogy a

¹¹ Minderről részletesen: *Unckel, B.*: Österreich und der Krimkrieg. Studien zur Politik der Donaumonarchie in den Jahren 1852–1856. Lübeck und Hamburg, 1969. (a továbbiakban: *Unckel*).

¹² *Unckel*, 163.

¹³ *Gonda Béla*: Az al-dunai Vaskapu és az ottani többi zuhatag szabályozása. Budapest, 1896. 101.

Szulina-ágban minél hamarább hozzanak létre egy végrehajtó hatalommal felszerelt „állandó hatóságot”. Arra hivatkoztak, hogy ennek hiányában az oroszok helyett majd az angolok és a franciák vetik meg ott a lábukat. Buol külügyminiszter ellenállt a kísértésnek és a katonák kezdeményezését azzal utasította el, hogy a delta sorsa a válság egészének alárendelt részét képezi.¹⁴ A külügyminiszter az expanziós törekvéseket nyilván nem elvi okokból ellenezte. 1854 márciusában az uralkodóhoz intézett egyik felterjesztésében maga is arról írt, mennyire kívánatos a Szerbia, Havasalföld és Moldva feletti osztrák protektorátus megszerzése.¹⁵ Hamarosan azonban tapasztalnia kellett, hogy a dunai fejedelemségekre támasztott bécsi igényeket francia részről csak azon az áron voltak hajlandók támogatni, ha Ausztria lemond itáliai birtokainak jelentős részéről. A Habsburg-hatalom olaszországi (és természetesen németországi) pozícióihoz makacsul ragaszkodó császár nem volt kapható ilyesfajta csereüzletre, és emiatt a külügyminiszter óvatos politikára kényszerült. Buol a válság első szakaszában a területi status quo híveként lépett fel, és az azonnali területfoglalás helyett inkább az osztrák gazdasági és politikai befolyás kiterjesztésén munkálkodott.

A béke helyreállításának minimális előfeltételeként aposztrofált bécsi négy pontot az osztrák, francia és angol képviselők 1854 legvégén, amikor kilátás nyílt az Oroszországgal való közvetlen tárgyalásra, alaposan átdolgozták. Ekkor kezdődött el a Duna-hajózással kapcsolatos követelések gyors és látványos eszkalációja. A folyam legalsó szakaszán zajló kereskedelmet európai jelentőségűnek deklarálva a nyugati nagyhatalmak a hajózást fenyegető orosz veszély ellen kerestek orvosságot. Az első lépéskor a szövetségesek még nem vitatták el Oroszország birtokjogát a Dunára, de felségjogainak bizonyos korlátozását már tervbe vették: a folyam alsó folyását a cári hatalom területi fennhatósága helyett egy nemzetközi társaságnak (autorité syndikale) kívánták alárendelni. E társulatnak a szabad hajózás biztosítása mellett a torkolatban levő természeti akadályok eltávolítása is feladata lett volna.¹⁶ Bár a nyugatiak jogalapként a bécsi kongresszus meghirdetete elvekre hivatkoztak, említett tervzetükben két ponton is túltették azokon magukat: a parti államok jogainak vonatkozásában, valamint a javítások és szabályozások végrehajtásánál, amit az 1815-ös rendelkezések magukra az

¹⁴ *Unckel*, 156.

¹⁵ Uo. 142.

¹⁶ Uo. 203–204.

illető államokra bíztak. A nemzetközi jogban és a politikai gyakorlatban egyaránt szokatlan elképzelés részleteit, így a szindikátus összetételét, jogkörét stb. egyelőre közelebbről nem határozták meg.

Oroszország 1855 tavaszán beleegyezett, hogy a négyponos tervezet alapján egy nemzetközi konferencia készítse elő a békekötést. A bécsi előkonferencia március közepétől június elejéig ülésezett az osztrák fővárosban. Még a megnyitó előtt, a nyugati hatalmak egymás közötti előkészítő megbeszélésén az osztrák diplomácia olyan kezdeményezéssel állt elő, hogy a torkolatba tervezett szindikátus csak Ausztria, Oroszország és Törökország képviselőiből álljon, valamint, hogy csak e három hatalomnak legyen joga hadihajót állomásoztatni a szóban forgó folyamszakaszon.¹⁷ A javaslat nyilvánvaló célja az osztrák befolyás növelése volt a hajózás szabályozására. Bécs csökkenteni kívánta azon államok számát, amelyekkel e befolyást meg kellett volna osztania; sem Törökország, sem Oroszország nem rendelkezett saját folyami flottával, így ők nem lehettek versenytársak az alsó Dunán. Annál inkább a két nyugat-európai nagyhatalom, amely éppen ezért szembeszállt a bécsi törekvéssel. Bizonyára ez az oka annak, hogy a konferencián már egy olyan osztrák tervezetet terjesztettek elő, amely messzemenően figyelembe vette a nyugati törekvéseket is. Az elképzelés kiindulópontja, hogy a dunai hajózás és kereskedelem fejlesztésére, a hajózást gátló akadályok kiküszöbölésére Európa kollektív védnökséget vállal; a békekötés után az aláíró hatalmak képviselőiből egy bizottság alakul, amely Európa nevében kidolgozza a hajózás és folyamrendészet általános szabályait. A gyakorlati végrehajtás a parti államokból alakítandó külön bizottság feladatát képezi, ahogyan az a bécsi kongresszus elveiből következik. S hogy Ausztria tagja lehessen ez utóbbi szervnek, a tervezet első pontja kimondta, a nemzetközi folyók szabályozásáról hozott 1815. évi bécsi kongresszusi határozatok ezentúl alkalmazást nyernek a Dunára is attól a ponttól kezdve, ahonnan az Ausztriának és Törökországnak közös határát képezi. Az osztrák terv ezen meghatározásában nem az a különös, hogy a nemzetközi szabályozásba bevonandó Duna-szakaszt önérdékből nagymértékben kiterjeszti (mint láttuk, korábban csak a torkolatról volt szó), hanem az, hogy az 1815-ös elvekre hivatkozik, amikor azokkal ellentétben jár el. A bécsi kongresszus záróokmánya ugyanis a nemzetközi folyók *egészének* egységes, azonos elvek alapján történő szabályozását írta elő, az 1855. márciusi osztrák terv

¹⁷ *Unckel*, 203.

viszont a Dunát kettéosztotta és csak az Al-Dunára ismerte el a szabad folyamhajózást kimondó elveket. A terv a továbbiakban kötelezte Oroszországot a Szulina-ágban emelt katonai létesítmények felszámolására és a torkolatbeli szigetek semlegesítésére.¹⁸

Az előkonferencián több módosítást hajtottak végre az osztrák tervezen. Bár a fentebb ismertetett első pontot változatlanul hagyták, a nyugatiak módot találtak arra, hogy egy másik helyen kimondják: a szerződő hatalmak európai érdekek tekintik a teljes Duna megnyitását a hajózhatósági ponttól kezdve le egészen a tengerig. Döntöttek a nemzetközi szabályozást és ellenőrzést gyakorló szervekről is. A folyam torkolati szakaszán alkalmazandó szabályok kidolgozására előirányozták az összes szerződő fél részvételével megalakítandó európai folyambizottságot, a szabályok gyakorlati kivitelezésére pedig az Ausztriából, Bajorországból és Törökországból megalakítandó ún. parti államok bizottságát. A két szerv egymáshoz való viszonyát nem tisztázták kellően, amit az a körülmény jelez, hogy csak a parti bizottság fennállásának időtartamában egyeztek meg, kimondva annak állandó jellegét. Az európai bizottság állandósítását – az angolok erőfeszítései ellenére – a part menti államok nem fogadták el, és csupán ahhoz a határozatlan formulához járultak hozzá, hogy az európai bizottság csak közös egyetértés alapján lesz majd felosztható. A konferencián Ausztria engedni kényszerült a hadihajók kérdésében is: az aláíró hatalmak mindegyike lehetőséget kapott arra, hogy egy vagy két hadihajóját a torkolatban állomásoztassa. Sikerral ellenállt viszont Bécs egy másik követelésnek. Russel angol delegátus azt kérte, vegyék fel Angliát is a parti államok alkotta végrehajtó bizottságba. Érvként azt hozta fel, hogy a szigetország nagyon *érdekel* az al-dunai kereskedelemben. Buol elvetette a javaslatot és utalt arra, hogy az 1815-ös kongresszusi záróokmány szerint kizárólag a közvetlen parti államok lehetnek a végrehajtók.¹⁹ Ám az újszerű angol érvet érdemes megjegyeznünk – később, egy másfajta szituációban éppen Bécs igyekszik majd hasonló okfejtéssel túltenni magát az 1815-ös elveken.

Az előzetes konferencián 1855 tavaszán Oroszország még sikerrel védte érdekeit. Így keresztülvitte, hogy a torkolati szigetek indítványozott semle-

¹⁸ Uo.

¹⁹ *Sturdza, D.*: Recueil de documents relatifs à la liberté de navigation du Danube. Berlin, 1904. 12–23. (Protocoles des Conférences de Vienne de 1855; a továbbiakban: *Sturdza*).

gesítése lekerüljön a napirendről. De a harcmezőn elszenvedett újabb vereségek miatt nagyon kevés ereje maradt a további ellenállásra. Októberben, Szevasztopol eleste után, Buol és a bécsi francia követ új béketervezet készített, amely már kevésbé hasonlított az előző év augusztusában felvázolt eredeti négy ponthoz. Az új terv első szakasza kimondta: Oroszországnak vissza kell adnia Besszarábia déli részét Törökországnak. Ezzel először nyert hivatalos megfogalmazást az a régebbi keletű francia elképzelés, mely szerint Oroszországot el kell szakítani a Dunától, hogy ezáltal megfosszák a hajózás közvetlen befolyásolásának lehetőségétől. A második pont – a Duna-kérdés – ennek megfelelően úgy módosult, hogy Oroszország kizárólag az európai bizottságnak lehet tagja, nem pedig a végrehajtó szervnek, amelyben csak a parti államok foglalnak helyet. A harmadik pont a Fekete-tenger semlegesítését irányozta elő, míg az utolsó a törökországi keresztényeket az összes európai hatalom közös védelme alá helyezte.²⁰

Az 1855 novemberében véglegesített új előbéke-tervezetben Buol az osztrák szándékok megvalósulását látta. Lelkesen közölte császári urával a kedvező eredményt: bár Ausztria közvetlenül nem vett részt a hadieseményekben, a békekötés mégis elsősorban neki hoz előnyöket, így például a Duna ezentúl kizárólagosan német folyó lesz egészen a tengerbe ömléséig. . . Az osztrák és a német érdekek azonosságát feltételezte Buol azt írta Ferenc Józsefnek, hogy az osztrák pozíciók erősödése Délkelet-Európában szükségképpen magával hozza a Habsburg-monarchia németországi helyzetének erősödését is.²¹

Bécsben nagy várakozással tekintettek a hoszan elnyúló válságot és a háborút lezárni hivatott párizsi nagyhatalmi kongresszus elé. Abból, hogy Oroszország készségesen elfogadta az elébe terjesztett feltételeket, a katonák téves következtetést vontak le. Úgy vélték, eljött az idő az expanziós politika valóra váltására. Akkoriban papírra vetett tervezeteik szerint a kongresszustól felhatalmazást szerettek volna kapni arra, hogy az osztrák csapatok állandó jelleggel Moldvában maradhassanak, valamint arra, hogy a Habsburg-monarchia hadihajói a Dunán végig szabadon közlekedhessenek és jelenlétükkel úgymond garantálják az osztrák kereskedelmi hajózás biztonságát az alsó folyáson. A kongresszus osztrák küldötteinek adandó utasításokat egy bizalmas konferencia dolgozta ki 1856. február 11-én. E

²⁰ *Unckel*, 231.

²¹ *Uo.* 232.

konferencián az elnöklő Ferenc József a katonák elképzeléseivel rokon álláspontra helyezkedett. Buolnak adott utasítása több ponton túlment azon a programon, amit a külügyminiszter előzőleg egyeztetett nyugati partnereivel. Így Buol feladata lett felhatalmazást szerezni a kongresszustól osztrák csapatok állomásoztatására az Al-Dunán: Izmailben „és esetleg másutt is”. Célul tűzték ki az osztrák hadihajók szabad közlekedésének engedélyeztetését, valamint azt, hogy az Oroszországtól elveendő Duna-deltát ne Törökországnak adják vissza, hanem alkossanak belőle különálló semleges zónát.²²

Nem sokkal ezen instrukciók kidolgozása után Toggenburg kereskedelmi miniszter további igényekkel jelentkezett. Buolhoz intézett hosszú memorandumában figyelmeztetett azokra a veszélyekre, amelyeket az osztrák diplomáciának egy Európai Duna-bizottság (EDB) létrehozásakor el kellene kerülnie. Ha ez a nem parti hatalmakat képviselő szervezet nem éri be az általános elvek rögzítésével és azok kollektív garatálásával, hanem adminisztratív hatalommal is fel lesz ruházva – fejtegette a kereskedelmi miniszter –, úgy az al-dunai viszonyok osztrák szemszögből mit sem változnak majd, legfeljebb az eddigi kizárólagosan orosz uralmat Európa közös hatalma váltja fel, ám az utóbbi éppoly végzetes lehet Ausztria helyzetére, mint az előbbi. Gondoskodni kell tehát arról, hogy mindenfajta gyakorlati eljárás csakis a parti államokat illesse. Toggenburg ezért azt kívánta, hogy az EDB jövődó tevékenységét erősen korlátozzák, jogkörét a lehető legszűkebben vonják meg és fennállására egészen rövid határidőt szabjanak. Másik követelése arra irányult, hogy a parti államok bizottságában Ausztria ne csak egyszerűen tag legyen, hanem a bizottság állandó elnöki tisztét is birtokolja.²³

A párizsi kongresszusra kidolgozott osztrák–magyar Duna-program több pontjának kivihetetlensége még a hivatalos megnyitó előtti megbeszéléseken kiderült.²⁴ A plenáris üléseken ezért Buol már szóba sem hozta a Duna-torkolat semlegesítését, és éppígy nem került szónyegre az al-dunai osztrák katonai garnizonok kérdése sem. Az elnöklő francia külügyminiszter, Walewski olyan tervezetet nyújtott be a Duna-probléma rendezésére,

²² *Unckel*, 244–245.

²³ Toggenburg Buol-Schauensteinnek. Bécs, 1856. 2. 19. Melléklete: „Bemerkungen über die Donau-Frage.” PA XL K. 86.

²⁴ *Hajnal, H.*: The Danube. Its Historical, Political and Economic Importance. The Hague, 1920. 73. skk. (a továbbiakban: *Hajnal*, The Danube).

amely csupán kiindulópontul használta az előző évi bécsi konferencia ajánlásait, lényeges részeiben azonban túllépett azokon és a nyugati érdekeket helyezte előtérbe. A francia elképzelések két döntő ponton keresztelték Bécs szándékait és eredményeztek emiatt heves osztrák ellenállást. Az egyik az a követelés volt, hogy a hozandó döntéseket, valamint a szabad hajózást kimondó bécsi kongresszusi elveket a folyam egész hosszára alkalmazzák, ne csak a torkolatra. Bécsben már 1855 márciusában arra törekedtek – fentebb utaltunk rá –, hogy a nemzetközi szabályozást kizárólag az Al-Dunára korlátozzák. Az 1856. február 11-i utasítások szövegére Ferenc József külön feljegyezte, hogy a torkolatot szigorúan meg kell különböztetni a tulajdonképpeni Dunától, és csakis az előbbi ügyeibe szólhatnak bele a nem part menti államok.²⁵ Ausztria tehát saját folyamszakaszát szerette volna kivonni a nemzetközi ellenőrzés alól és igyekezett teljes rendelkezési szabadságát megőrizni. A nyugatiak erős ellenállása azonban a szándék megvalósítását lehetetlenné tette. Buol a kongresszuson hiába érvelt azzal, hogy az addigi tapasztalat szerint a hajózás kizárólag a Duna alsó szakaszán forgott veszélyben, szabályozásra tehát csak ott van szükség – álláspontjával egyedül maradt. A másik vitatémát az európai bizottság jogkörének megsabása szolgáltatta. Walewski terve ezen intézmény feladatai között az állandó végrehajtó szerv irányítását is megemlítette, vagyis a parti államok bizottságát egyszerűen alárendelte az európai kommisszióknak. Buol itt is azonnal élesen tiltakozott. Erőfeszítéseit azonban az első fordulóban nem koronázta siker.²⁶

A kongresszuson zajló vita menete nyilvánvalóvá tette az osztrák külügyminiszter számára, hogy Ausztria – ha lényeges követeléseinek legalább egy részét érvényesíteni akarja – kénytelen engedni. Erről azonban császári urát szintén meg kellett győznie. A hajózási szabadság megadása mellett érvelve Buol azt írta egyik Ferenc Józsefhez intézett jelentésében, hogy ami a Rajnán és az Elbán lehetséges, annak szükségszerűen a Dunán is lehetővé kell válnia. Hozzátette azonban, hogy a Duna-bizottságban Ausztria „természetesen” megkapja az elnökséget, ami egyben lehetőség arra, hogy a Dunán ő legyen az úr.²⁷ Ez utóbbi „természetes” jogigényt – akárcsak Russel fentebb idézett érvét – a későbbiekre tekintettel megjegyzendőnek véljük. Bécsi tanácsadóinak ösztökélésére a császár

²⁵ Uo. 72.

²⁶ *Sturdza*, 25–27. (Congres de Paris. Protocole N^o. 5.)

²⁷ *Unckel*, 263.; *Hajnal*, *The Danube*, 77.

hajlandó volt a februárban adott utasítások kivihetetlen pontjairól lemondani. Buol a kongresszus március 18-i ülésén ennek alapján olyan nyilatkozatot terjesztett elő, amely teljes mértékben elismerte a Duna-hajózás szabadságát mint kötelező elvet a folyam egészére. Cserébe viszont elérte, hogy a konkrét stipulációk megszövegezésénél figyelembe vették Ausztria egyéb igényeit.²⁸

Az 1856. március 30-án aláírt *párizsi békeszerződés* több pontban foglalkozik a Duna-kérdés nemzetközi jogi szabályozásával. Így a 15. cikk első bekezdése kimondja, hogy a bécsi kongresszus záróokmányában a nemzetközi folyókkal kapcsolatban kifejtett elveket ezentúl alkalmazzák a Dunára, és ennek garantálását Európa kollektívan magára vállalja. A második bekezdés szerint a hajózást semmi akadálnak nem lehet alávetni; sem a hajózás ténye, sem pedig a hajókon szállított áruk után nem szedhető vám vagy adó, a szerződés szabta kivételeket leszámítva. A 16. cikk alapján a folyamnak Iszakcsától (Isaccea) lefelé terjedő (torkolati) szakaszán szükséges szabályozási munkák kijelölésére és elvégzésére jön létre a szerződést aláíró hét nagyhatalom: Anglia, Ausztria, Franciaország, Oroszország, Poroszország, Szardínia és Törökország egy-egy képviselőjéből az Európai Duna-bizottság. A munkálatok költségeinek fedezésére és a hajózás biztonsága érdekében szükséges létesítmények fenntartására a Duna vonatkozó ágában az ott áthaladó hajóktól meghatározott összegű illeték szedhető, és ebben a tekintetben valamennyi nemzet hajóit minden vonatkozásban egyenlő elbánás illeti meg. A következő cikk az állandó bizottságról határozott. Tagjai Ausztria és Törökország egy-egy képviselője mellett Bajorország és Württemberg meghatalmazottja, valamint a három dunai fejedelemség (Szerbia, Havasalföld, Moldva) komisszárjai, akiket a Porta jóváhagyásával jelölnek ki. A bizottság állandó jellegű és feladata 1. kidolgozni a hajózási és folyamrendészeti szabályokat; 2. eltüntetni mindazon akadályokat, amelyek gátolják a bécsi elveknek a Dunára való alkalmazását; 3. elrendeli és irányítja a Duna egész hosszában szükséges javításokat; 4. az európai bizottság feloszlata után felügyel a hajózhatóság fennmaradására a torkolatban és az ahhoz csatlakozó tengerszakaszon. A 18. cikk leszögezi, hogy az európai bizottság két év alatt teljesíti feladatát, és ugyanezen idő alatt az állandó bizottság szintén elvégzi az előző cikkben 1. és 2. pontok alatt megjelölt munkákat. A későbbiekre is tekintettel érdemes kiemelni azt a körülményes aktust, amelyet ezen cikk az európai

²⁸ Sturza, 29. (Protocole N° 10.)

komisszió felosztatására előír: a szerződő hatalmak, külön konferenciára összegyűlve, konstatálják a feladat elvégzésének tényét, és ezen körülményt írásban leszögezve (après en avoir pris acte) kimondják az Európai Bizottság felosztatását; attól kezdve az európai komisszió jogköre a parti bizottságra száll át. Végül a 19. cikk értelmében a közös egyetértéssel kidolgozandó szabályzatok végrehajtásának biztosítására a szerződő hatalmak mindegyike jogosult a Duna-torkolatban minden időben két könnyű hadihajót állomásoztatni.²⁹

A párizsi kongresszus eredményeivel Bécsben aligha voltak elégedettek. Az előzetes elképzelésekből kevés vált valóra. Oroszország kiszorult ugyan a dunai fejedelemségekből, de az utóbbiakat nem sikerült az osztrák érdekszférába bevonni, ellenkezőleg, a bécsi diplomácia csak nagy erőfeszítéssel tudta megakadályozni a Moldva és Havaselve egyesítését célzó francia tervek azonnali megvalósítását. Az 1856. március 30-án aláírt párizsi békeszerződésnek a Dunára vonatkozó pontjai sem fedték az eredeti bécsi elképzeléseket. Osztrák kormánykörökben egyértelműen negatívként könyvelték el, hogy a Dunát teljes egészében konvencionális folyamnak deklarálták, amelyre alkalmazni kellett a bécsi kongresszus hajózási elveit. Ebből egyenesen következett, hogy a Duna-gőzhajózási Társulatnak biztosított monopólium felülvizsgálandóvá vált, valamint az is, hogy attól kezdve külső hatalmak jogot nyertek részt venni olyan döntések meghozatalában, amelyeket az osztrák Duna-szakaszon is alkalmazni kellett. A kongresszusi döntéseknek ezt a pontját csakis kényszerűségből vállalt önkorlátozásnak minősítették Bécsben. Ugyanakkor viszont elégedettek voltak a legelső szakaszra kidolgozott pontokkal. Így például kedvezőnek tartották, hogy az EDB létezésére a szerződés mindössze két évet irányzott elő, aminek lejártával kizárólag az Ausztria vezette parti hatalmak bizottságának lesz joga a folyam ügyeinek intézésére. Ugyancsak pozitívként értékelték az EDB hatalmának területi korlátozását, különösen annak tudatában, hogy az 1855-ös tavaszi konferencián angol részről az EDB illetékességét még egészen Galacig szerették volna kiterjeszteni. Az EDB létezését tehát átmeneti rosszként fogták fel. Kevésé aggódtak amiatt, hogy a szerződéspontok némely megfogalmazása éppen ellentétes tenden-

²⁹ A párizsi béke szövege: Szbornyik dogovorov Rosszii sz drugimi goszudarsztvami 1856–1917. Moszkva, 1952. 23–34. A Dunáról rendelkező cikkelyeket közli még *Sturdza*, 32–34.

ciát mutatott, a nyugatiak azon törekvéséről árulkodott, hogy a rövid – kétéves – közreműködés helyett tartós befolyást szeretnének gyakorolni a hajózásra a legsó Dunán. Pedig csakis így értelmezhető a szerződés 15. cikkének kitétele, hogy a szabad hajózást kimondó elvek alkalmazását egész Európa kollektív (és implicite állandó) védnöksége garantálja. Hasonlóképpen az állandósított jelenlét igényét fejezi ki a hajók állomásoztatása a torkolatban, amit a 19. cikk azzal indokol, hogy biztosítani kell a szabályzatok *végrehajtását*. Végül pedig a 18. cikkben alkalmazott formula említhető, amely egy újabb európai konferencia döntésétől, valójában tehát a nyugati nagyhatalmak hozzájárulásától teszi függővé az EDB felszámolását, illetve a parti bizottság jogkörének kiterjesztését.

A nyugati aspirációk eme közvetett jeleire Bécsben kevés figyelmet fordítottak. Megnyugvással töltötte el őket az a tudat, hogy a kongresszus megfosztotta Oroszországot korábbi part menti birtokaitól. A torkolati szigetek 1856 után újból török kézbe kerültek, míg a Dunától északra fekvő besszarábiai részeket Moldvához csatolták.

II. A DUNA-BIZOTTSÁGOK LÉTREHOZÁSA. A NEMZETKÖZI FELÜGYELETI RENDSZER KIÉPÍTÉSÉNEK ELSŐ SZAKASZA (1856–1878)

1856 őszen elkezdődött a párizsi szerződésokmány előírásainak gyakorlati kivitelezése. Ebben Ausztriára komoly szerep várt. Bécsben a kereskedelmi minisztérium feladata volt a leendő Duna-bizottságok osztrák meghatalmazottját a szükséges instrukciókkal ellátni. A minisztérium első utasítástervezete eléggé sajátosan értelmezte a békeszerződés némely előírását és kevésbé vette figyelembe az azokban kifejeződő nyugati törekvéseket. Ennek egyik megnyilvánulása volt az, hogy ezen előtervezet mind az EDB, mind pedig a parti államok bizottságának székhelyeül eleve Bécszet tette meg és mindkettő elnökéül az osztrák meghatalmazottat – méghozzá egy és ugyanazon személyt – jelölte ki. A külügyminisztériumnak kellett arra figyelmeztetnie, hogy bármily előnyökkel kecsegtet az európai komisszióban ily módon célul kitűzött osztrák vezető szerep, megvalósításának a gyakorlatban nincsenek esélyei. A kongresszusi tapasztalatok ellenére a tervezet változatlanul a folyam kettéosztása mellett szállt síkra, azt hangsúlyozva, hogy a torkolatban az antik idők óta érvényesülő tényleges hajózási szabadság ugyan megőrzendő, de az Iszakcsa feletti részekben a parti államok szuverenitásának kell érvényesülnie.¹ A véglegesített utasítás már a parti államok bizottságára helyezte a nagyobb hangsúlyt. E résznél ragaszkodtak a bécsi székhelyhez és az osztrák elnökséghez – ezeket azután az osztrák diplomácia különösebb erőfeszítés nélkül valóban elérte. A bizottság ügyrendjével kapcsolatban a tervezet leszögezte, Ausztria mellett a két délnémet középállam és Törökország küldötte teljes jogú résztvevő, míg a szerb, a havasalföldi és a moldvai delegátus – mint a Portának alávetett vazallus országok meghatalmazottai – csupán tanácskozási joggal bírnak. A később oly sok gondot okozó korlátozást a bizottsági munkála-

¹ „Abschrift der Instruktion.” Aláírás, dátum nélkül: AR F 34 SR K. 50.

tok során egyelőre nem érvényesítették, a különbségtétel csak a szabályzatok elkészülte után jutott szerephez. Az utasítás értelmében a parti bizottság az alkalmazandó elvek tisztázásával és a szükséges szabályzatok összeállításával foglalkozik, a meghozott döntések tényleges kivitelezése már az érintett országok saját szerveinek feladata. Ez a fontos elv később a bizottság által kidolgozott hajózási szerződésokmányban valóban alkalmazást nyert. Ugyancsak megvalósult az az elképzelés, hogy a dunai szabályzatok gyakorlati részleteinek kidolgozásakor az Elbán akkor már érvényben levő előírások szolgáljanak alapul, kiegészítve az osztrák–würtembergi és néhány hasonló szerződés vonatkozó kikötéseivel.²

A parti államok bizottsága 1856. november 29-én Bécsben kezdte meg munkáját. Osztrák részről a tanácskozások kezdetén bejelentették, hogy már hozzáláttak a hajózási szabadság érvényesítésének útjában álló legnagyobb akadály, a Duna-gőzhajózási Társulat privilégiumának felszámolásához. Ez igaz volt: a tárgyalások e társasággal gyorsan haladtak előre és 1857 márciusában létrejött a megállapodás. Az osztrák állam felmondta a hajózási monopóliumot és kárpótlásképpen garanciát vállalt a DGT részvénytőkéjének 8%-os kamatával egyenlő minimális tiszta nyereségre, évi 1920 ezer forint felső határig.³ A monopólium jogi felszámolása a tényleges viszonyokon persze nem sokat változtatott. A hajózás a Dunán Ulmtól le egészen Brailáig változatlanul a DGT kezében összpontosult, 120 gőzhajójával és 460 uszályával senki sem vehette fel sikerrel a versenyt; minden ilyen irányú kísérlet sokáig eredménytelen maradt.

A bizottsági munkálatok során több kérdésben nagy véleménykülönbség adódott a résztvevők között. Ausztria magatartására erősen rányomta bélyegét az általános kereskedelem politikájában akkor éppen érvényesülő protekcionizmus, ennek szolgálatába kívánta állítani saját folyamatszakasza hajózását. Volt azonban egy másik, politikai vetülete is a bizottsági eszmecseréknek: a két, liberálisabb elveket követő délnémet állam emiatt már a vámeljárás szabályozása kapcsán heves vitába keveredett Béccsel.⁴ A néme-

² „Punktation der Maximen, welche von der österreichischen Regierung in Betreff der Donaufrage und der beiden Donau-Commissionen zu beobachten wäre.” Uo.

³ A Duna-Gőzhajózási Társulat. Visszapillantás keletkezésére és fejlődésére, különösen Magyarországon. Budapest, 1885. 31.

⁴ *Lers, V.*: A Duna folyóra vonatkozó nemzetközi jogállapot. Budapest, 1891. 69. (a továbbiakban: *Lers*).

tek egységesítésre törekedtek, míg Ausztria makacsul védte önállóságát; a hajózással kapcsolatos áruelvámolási viták ily módon az akkoriban kiéleződő német kérdés egyik epizódjaként foghatók fel. Ugyancsak nézeteltérések adódtak a hajóokmányok kiállításával kapcsolatos eljárás szabályozásakor, ahol ismét csak az országok szuverenitásának kérdése húzódott meg a háttérben. Sok egyéb idevágó probléma mellett szóba kerültek a hajózást gátló természeti akadályok is. Ennek során a párizsi szerződésen túllépve megállapodtak, hogy a folyamszabályozás költségeinek fedezésére hajóvámot vetnek ki az illető folyamrészt felkereső hajókra. E téren a legsürgősebb teendők közé sorolták a Vaskapu szabályozását.

A legnagyobb horderővel mindamelllett azok a viták bírtak, amelyek a hajózási szabadság konkrét alkalmazása körül bontakoztak ki. Az osztrák terv – megfelelő jogi precedensekre hivatkozva – a kereskedelem vonatkozásában több csoportra osztotta a hajózó nemzeteket. A nem parti országok hajózási szabadságát a tenger felől jövő, illetve oda tartó hajókra korlátozta, ez esetben minden nemzet alattvalói teljes egyenjogúságot élveztek; parti országok egymás közötti forgalmában még engedélyezte bármely parti állam hajójának részvételét, de az egy és ugyanazon ország különböző pontjai közti hajózást csakis az adott állam polgárainak tartotta fenn. A nem parti országok kizárása a tulajdonképpeni folyamhajózással űzött kereskedelemből (*cabotage*) elsődlegesen osztrák érdeket szolgált, hiszen a tengeri hajók forgalma a természeti adottságok következtében a torkolatra korlátozódott. A Braila feletti szakaszon akkoriban nyugati hajók jóformán soha, nem osztrák hajók is csak nagy ritkán jelentek meg, a DGT egyedül uralta a folyamatot. Így ezt az elsődleges különbségtételt a bizottság szó nélkül tudomásul vette. Vitát e testületben egyedül a parti államok közötti különbségtétel váltott ki. A teljes liberalizálás szószólói, a bajor és a württembergi képviselők nem csak az 1815-ös bécsi elveket emlegették; felhívták az osztrák képviselő figyelmét arra is, hogy a tervezet megvalósítása magának Ausztriának okozhat károkat, hiszen a török vizeken (vagyis Orsovától lefelé) eladdig osztrák hajók bonyolították le a belső szállítást, az új szabályzat életbe léptekor viszont a Porta kitilthatja saját szakaszáról a DGT hajóit.⁵ Az érv megtette hatását; Buol javaslatára

Ferenc József hozzájárult, hogy a belső hajózásban valamennyi parti állam hajói egymás között teljes egyenjogúságot élvezzenek.⁶

A parti államok bizottságával nagyjából egyidőben jött létre a nagyhatalmak képviselőiből álló Európai Duna-bizottság, amely székhelyéül a torkolathoz közeli Galacot választotta. A bizottság nagy lendülettel látott munkához, és kidolgozta a torkolati hajózás biztonságát és zavartalanságát elősegítő intézmények működési szabályait, és előkészületeket tett a medermélyítési munkálatok megkezdésére. A nyugatiak azonban a technikai és fizikai szabályozással nem érték be. Keresték a módját annak, hogy magát a hajóforgalmat is saját ellenőrzésük alá vonhassák. A bizottság jogállása e tekintetben eléggé bizonytalan volt. Hosszú, többoldalú konzultációk után a kormányok fontos döntésre jutottak: hozzájárultak az EDB ideiglenes önállósításához. Elismerve, hogy a párizsi szerződés 17. cikke alapján a végleges hajózási és folyamrendészeti szabályzatok megalkotása kizárólag a parti államok bizottságának joga, engedélyezték, hogy az EDB, fennállásának korlátozott idejére és funkcióinak gyakorlása érdekében átmeneti normákat állapítson meg és léptessen életbe a torkolati részen. Az európai komisszió gyorsan megszövegezte a szükséges ideiglenes szabályzatokat, majd felszólította a Portát, területi illetékessége alapján saját hatóságain keresztül alkalmazza azokat.⁷

Miután a folyamhajózás jogi és intézményes rendezése a párizsi szerződésokmány értelmében a parti államok bizottságára tartozott, és az EDB illetékessége csak a folyam legalsó kis szakaszára terjedt ki, arra is csupán átmeneti jelleggel, Bécsben a figyelmet kizárólag az előbbi testület munkájára koncentrálták. Mint láttuk, a kereskedelmi minisztérium kezdetben nem zárkózott el a két testület valamiféle összekapcsolása elől, ám e felfogását a nyugati aktivitás láttán hamarosan az ellenkezőjére változtatta, és az EDB-nek a másik bizottsággal való közvetlen kontaktus megteremtésére irányuló kezdeményezését egyenesen bizalmatlansággal fogadta. Amikor Galacon egy EDB-képviselőnek olyan ötlete támadt, hogy a kétfajta Duna-bizottság szabályalkotási munkájának összehangolása érdekében az EDB néhány ülés erejéig tegye át székhelyét Bécsbe, Toggenburg kereskedelmi miniszter terjedelmes átiratban szólította fel a külügyminisztériumot

⁶ Buol Ferenc Józsefnek. („Vortrag”) Bécs, 1857. 3. 27. Uo. Buol ismerteti a bizottsági vita egész menetét.

⁷ *Hajnal, H.*: Le droit du Danube international. La Haye, 1929. 62–63. (a továbbiakban: *Hajnal, Le droit*).

a kísérlet meghiúsítására. Mint kifejtette, az európai bizottsággal való közvetlen érintkezés „magában rejti a kompetenciák összekuszálódásának” lehetőségét, amit lehetőleg kerülni kell, a parti államok bizottságában Bécs amúgy is nehézségekkel küszködik, az „idegen befolyás” révén problémái csak növekednének.⁸ Ausztria tehát korlátozni igyekezett a nyugati hatalmak befolyását a Duna-kérdés rendezésére. Ez a törekvés önmagában nem minősíthető rendkívülinek. Bécs csupán az akkori európai gyakorlat-hoz igazodott, amely a hajózásban egyetlen nagy folyamom sem engedélyezett korlátlan szabadságot a nem parti országoknak. Az általános hajózási szabályzat, amely 1857 augusztusára készült el, jogi formába öltöztette ezt a szándékot.⁹

Az új nemzetközi Duna-hajózási szerződés tartalmát tekintve főként az európai nagyhatalmak érdekeit sértette. A vele kapcsolatos első nehézséget mégsem ezek az államok támasztották, hanem – egy formai kérdés ürügyén – az okmány kidolgozásában közreműködő három dunai fejedelemség. A parti államok bizottságának vitáiban mind a hét ország képviselője egyformán részt vett, és az elkészült szabályzatok szövegét véglegesítő zárójegyzőkönyvet szintén valamennyien aláírták. A hivatalos aláírásra elkészített okmányokon azonban a bécsi külügyminisztérium – a Porta kezdeményezésére – megkülönböztetést alkalmazott a négy szuverén állam, valamint a három vazallus fejedelemség között és eredeti (ratifikálható) példányokat csak az előbbieik számára készített. Erről tudomást szerezve a szerb, a havasalföldi és a moldvai képviselő megtagadta az okmány aláírását. Kijelentették, számukra az ügyben éppen az a legfontosabb, hogy egy többoldalú nemzetközi szerződés egyenjogú félként való aláírásával és a szerződésirat ratifikálásával függetlenségük elismertetését segítsék elő. Ám épp ez utóbbi nem állott sem Törökország, sem Ausztria érdekében, ezért a fejedelemségek óhajának nem tettek eleget. 1857. november 7-én a négy szuverén állam képviselője aláírta a Duna-hajózási okmányt (*Acte de navigation du Danube*), majd országaik később ratifikálták azt.¹⁰ A fejedelemségek hiányzó aláírásának Bécsben eleinte nem

⁸ Toggenburg Bounak. Bécs, 1857. 3. 6. AR F 34 SR K. 50.

⁹ *Lers*, 55–57, 70. A szabályzat teljes szövege: *Neumann–Plason*, Recueil des Traités et Conventions conclus par l’Autriche avec les Puissances étrangères. Nouvelle suite. Tome I. Vienne, 1878. 392. skk. (a továbbiakban: *Neumann–Plason*).

¹⁰ A történetéről Buol Ferenc Józsefnek („Vortrag”). Bécs, 1857. 12. 8. AR F 34 SR K. 50. A ratifikálásról: *Lers*, 53.

tulajdonítottak fontosságot. Sokkal nagyobb figyelmet szenteltek arra, hogy az elkészült okmányt az európai nagyhatalmakkal tudomásul vétesék.

A párizsi kongresszuson 1856-ban a franciák szerették volna európai mandátum alapján megvalósítani a két román fejedelemség egyesítését. A terv azonnali realizálását Ausztria és Törökország ellenállása megakadályozta, így az ügyet elnapolták és egy külön konferencia elé utalták. Az utóbbi 1858 augusztusában jött össze ugyancsak Párizsban, és a fejedelemségek belső szervezetének megvitatása mellett nagy teret szentelt a Duna-problémának is. Bécset (éppen úgy, mint a Portát) aggasztotta, hogy bár a kongresszus óta kerekén két év eltelt, az EDB tulajdonképpeni feladatával: a természeti akadályok eltávolításával a torkolatban érdemben alig haladt előre, még inkább nyugtalanította a bizottságon belüli azon törekvés, hogy a Duna feletti nyugati ellenőrzést intézményesítsék.

Az 1858-as konferencián Hübner párizsi osztrák nagykövet az európai hatalmak elé terjesztette a parti államok bizottságában kidolgozott Duna-hajózási szabályzatot. Az osztrák diplomácia abban a reményben folyamodott ehhez a lépéshez, hogy amennyiben a konferencia tudomásul veszi a szabályzat elkészültét, teljesül az egyik feltétel, amit a párizsi béke 18. cikke előír az EDB feloszlására. Az okmány azonban nagyon rossz fogadtatásra talált a nem parti hatalmaknál. A konferencia résztvevői egy sor kifogást emeltek amiatt, hogy a bemutatott szabályzat különböző pontjai nem álltak összhangban a párizsi béke vonatkozó előírásaival. A nyugatiak mindenekelőtt azt kifogásolták, hogy az 1857-es szabályzat megszorítással él a nem parti államok hátrányára. Az angol és a francia meghatalmazott kitartott amellett, hogy a nem parti államokat a hajózás és a kereskedelem minden vonatkozásában a parti országokkal abszolút egyenlő elbánás illeti meg. A belső hajózás teljesen szabaddá tételét Hübner visszautasította; érvként más konvencionális folyók, így a Rajna és az Elba gyakorlatára hivatkozott. Megemlítette a területi felségjogok sértetlenségének elvét is. Ugyancsak elfogadhatatlannak minősítette azt az igényt, hogy a Duna-hajózási okmány csak az 1856-os párizsi szerződés összes aláírójának egyetértésével váljon végrehajthatóvá. A nyugatiak ezenkívül kétségbe vonták a parti államok bizottságának jogát az általa kidolgozott szabályzat későbbi módosítására; ez utóbbihoz szintén elengedhetetlennek tartották a párizsi béke összes aláírójának beleegyezését. Osztrák részről itt is a szuverenitásra való hivatkozás volt az elutasítás alapja.

Éles ellentét mutatkozott tehát az 1857. november 7-i Duna-hajózási szabályzat megvitatása kapcsán a parti bizottság (és ezzel a folyam hajózá-
sának) ellenőrzésére törekedő európai nagyhatalmak, valamint a saját jogai-
hoz erőteljesen ragaszkodó Ausztria között. Bécs ekkor nem alap nélkül
hivatkozhatott mind az európai nagy folyók akkori gyakorlatára, mind a
nemzetközi jog alapelveire. A konferencián a vita tulajdonképpen eldöntet-
len maradt, ami ugyan felfogható akár az osztrák diplomácia részleges
sikereként is, hiszen kivédte a nagyobb beleszólási lehetőségre támasztott
jogigényt a nem parti hatalmak részéről, ám ez a pozitív eredmény csupán
korlátozott értékkel bírt, mivel Bécsnek eredeti célját, az EDB felosztatásá-
nak előkészítését nem sikerült elérnie; a konferencia nem deklarálta, hogy
a parti bizottság szabályalkotói feladatának eleget tett.

A kialakult helyzet láttán Hübner kénytelen volt megígérni, kormánya a
kifogásolt Duna-hajózási okmány több pontján javításokat eszközöl, és
azokat „néhány hónapon belül” a nagyhatalmak elé terjeszti. Az ígéretet
azon reményben tette, hogy az európai komisszió ugyancsak néhány
hónap alatt végez feladataival és átadja funkcióit a jogos örökösnek, a parti
államok bizottságának. Sem az ígéret, sem a hozzáfűzött remény nem
teljesült. A nagyhatalmak az 1857-es hajózási okmányt érdemben többé
nem tárgyalták, az nemzetközi jogi érvényre soha nem emelkedett, bár
Ausztriában és a két délnémet államban kihirdették és bizonyos elveit
alkalmazták is. Ezzel ellentétben viszont megvalósult az 1858-as konferen-
ciának az a határozata, hogy az EDB-nek folytatnia kell tevékenységét
„mindaddig, amíg feladatait nem teljesíti”.¹¹

Az európai bizottság feladatának – a torkolati szabályozásnak – végre-
hajtása a továbbiakban különféle nehézségekbe ütközött. Az 1858-as kon-
ferencián tárgyalták azt a kérdést, hogy az EDB a tervbe vett mederszabá-
lyozási munkálatokat a Szulina- és a Szent György-ág közül melyiknél
kezdje el. A bizottság angol főmérnöke, Hartley által a Szulina mélyítésére
készített tervet közvetlenül a konferencia előtt egy nemzetközi szakértői
értekezlet felülvizsgálta és elvetette. Ezen szakértők szerint a nemzetközi
hajózás igényeinek inkább a Szent György-ág felelne meg, ezért a munkála-

¹¹ Az 1858-as konferencia jegyzőkönyvei: *Neumann-Plason*, tome VI. és kivonato-
san *Sturdza, D.*: Recueil de documents relatifs à la liberté de navigation du Danube.
Berlin, 1904. (a továbbiakban: *Sturdza, Recueil*). Vö. *Hajnal, Le droit*, 55–56.,
65–66.

tokat ide kellene koncentrálni.¹² A párizsi nagyhatalmi konferencia elfogadta a nemzetközi technikai értekezlet álláspontját. De mielőtt ebből bármiféle gyakorlati következmény származott volna, kiderült, a neves szakértők alábecsülték a megvalósítás nehézségeit. Az anyagi-technikai akadályokon túl pénzügyi oldalon is nehézségek támadtak. Az addigi munkálatok, a Szulina mélyítése a török kormány által nyújtott hitel segítségével folyt, amit az EDB az időközben bevezetett hajózási illetékek-ből törlesztett. A Porta azonban a Szent György-ágra habozott új kölcsönt nyújtani a bizottságnak. A török fővárosban felülkerekedett az a nézet, hogy nem az európai intézmények meggyökereztetésére, hanem éppen ellenkezőleg, az irritáló idegen beavatkozás mielőbbi megszüntetésére kell törekedni.¹³

Az európai bizottsággal szembeni ellenérzést akkoriban még osztotta a bécsi kormány is. Érdekei védelmezésére a parti államok bizottságát tartotta alkalmasabb szervnek. Ez utóbbi tényleges működését mégsem kezdte meg a fejedelemségek elzárkózó magatartása miatt. Bukarestben éppen úgy, mint Belgrádban, alkalmat találtak annak érzékeltetésére, hogy elvi okokból történő ellenállásukat nem adják fel. A szerb kormány közölte Béccsel, nem ismeri el az 1857. novemberi Duna-okmány érvényességét. A DGT-vel szemben erre bizonyítékkal is szolgált a tranzitszállítmányok akadályoztatása és elvámolása révén, a kikötőhelyek és raktárak létesítéséhez szükséges engedélyek megtagadásával. A szokott osztrák diplomáciai közbenjárás ezúttal eredménytelen maradt.¹⁴ A belgrádi kormány még egy lépéssel továbbment: pártfogásába vette egy francia vállalkozó kezdeményezését, hogy francia tőkével és szerbiai bázissal új hajózási vállalkozást indít el a dunai szállításban. A szerb oldalról elsősorban politikai megfontolásokból támogatott kísérlet azonban kudarcba fulladt, még mielőtt a vállalkozás ténylegesen működni kezdett volna.¹⁵ Ausztria politikai viszonya sem Szerbiához, sem Romániához nem volt jónak mondható. Az utóbbi esetben, amikor Cuzát 1859 elején egyidejűleg megválasztották Moldva és Havasalföld fejedelmének és ily módon perszonálunió formájá-

¹² *Sturdza, D.*: Les travaux de la Commission Européenne des bouches du Danube 1859 à 1911. Vienne, 1913. 3.

¹³ Uo. 8–9.; *Hajnal*, Le droit, 66–67.

¹⁴ Toggenburg Buolnak. Bécs, 1858. 10. 24. AR F 34 SR K. 53.

¹⁵ *Jakšić, G.–Vučković V. J.*: Spoljna politika Srbije za vlade Kneza Mihaila. Prvi balkanski savez. Beograd, 1963. 38–41.

ban megtörtént a két fejedelemség egyesülése, Bécs a kapcsolatok megszakításának határáig ment el nemtetszésének kifejezésében.¹⁶ A kedvezőtlen jelek ellenére az osztrák diplomácia bizodalma a parti bizottság összehívhatóságában nem rendült meg – ez a remény viszont meghatározta viszonyát az EDB égisze alatt folytatott torkolatszabályozási munkákhoz.

Az EDB kebelén belül hosszú vita folyt a párizsi technikai értekezlet ajánlásairól. A kereskedelmi minisztérium állásfoglalása arra utasította Becke galaci konzult, egyben az EDB osztrák képviselőjét, hogy akadályozza meg a Szulinában addig folytatott medermélyítési munka felfüggesztését és érje el, hogy a vitát a Szent György-ágról a bizottság helyett a kormányok hatáskörébe utalják át. A bécsi felfogás szerint az EDB mandátumát legfeljebb egy–másfél évvel szabad meghosszabbítani, és ezen idő alatt az ideiglenes mederszabályozási munkákat be kell fejezni, a továbbiakról való gondoskodás pedig a parti államok bizottságának a feladata lesz.¹⁷ Becke ennek megfelelően a bizottság ülésén síkraszállt amellett, hogy az európai bizottság tevékenységét pontosan körül kell határolni, és a párizsi szerződés előírását követve az EDB-t belátható időn belül fel kell oszlatni.¹⁸

A galaci bizottság 1859 őszén magáévá tette az osztrák nézetet, és elsődleges feladatát a Szulina-ágban folytatott medermélyítés meggyorsításában jelölte meg. Amikor azután a kitűzött cél (az állandó 17,5 láb mélység) elérése közel került, az európai bizottság további sorsáról hozandó döntés is aktuálissá vált. Az EDB tagjai között a nézetek e kérdésben erősen megoszlottak. Az osztrák és a török meghatalmazott kitartott amellett, hogy a kijelölt munkák befejeztével azonnal fel kell oszlatni az európai kommissziót, az angol képviselő ezzel szemben az EDB állandósítása mellett talált érveket. A bizottság többi tagja különféle áthidaló (a döntést elodázó) megoldással kísérletezett. A kormányok viszont egyelőre nem siettek a döntéssel.

Bécsben a Duna-kérdésre akkoriban nem fordítottak különösebb figyelmet. A politikai élet középpontjában a birodalom létét és nagyhatalmi

¹⁶ *Bindreiter, U.*: Die diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Österreich—Ungarn und Rumänien 1875—88. Wien, 1976. 11—12. (a továbbiakban: *Bindreiter*).

¹⁷ Toggenburg Beckenek. Bécs, 1858. 12. 15. AR F 34 SR K. 52.

¹⁸ Egy későbbi összefoglaló jelentés nyomán: Becke Rechbergnek. Galac, 1861. 8. 2. Uo. K. 53.

állását meghatározó problémák: az olasz háború és a belső válság állottak. A kormányon belüli ellentétek szintén sok energiát kötöttek le.¹⁹ Rechberg külügyminiszter ilyen körülmények közepette nem sietett a kétfajta Duna-bizottsággal összefüggő nyitott kérdések elvi tisztázásával, a döntések elodázása teljesen megfelelt igényeinek. Érthetően nem zárkózott el azon orosz ötlet elől, mely szerint az EDB a Szulina-ág ideiglenes szabályozásának végeztével beszünteti tevékenységét (legfeljebb a Szent György-ág sorsának eldöntésére ül össze még egyszer, egy későbbi időpontban) és a nemzetközi hajóforgalom ügyeinek intézését a parti államok bizottsága vállalná magára, de az utóbbi tevékenysége kizárólag a torkolatra szorítkozna. Az orosz javaslat kompromisszumos jellegű volt, sem azt nem mondta ki határozottan, hogy az európai komisszió véglegesen feloszlik, sem pedig a parti államok bizottságát nem ruházta fel az őt megillető összes joggal. Mindezekről a döntést a hatalmak közötti tárgyalásnak tartotta fenn. Rechberg az orosz indítványt legalábbis megfontolásra érdemesnek minősítette. Plener pénzügyminiszter azonban határozott ellenvéleményt jelentett be. Ha a hatalmak az orosz javaslat értelmében tárgyalni kezdenek a parti bizottság feladatairól – vélekedett –, úgy az alkalom lehetőséget kínál osztrák belügynek minősülő témák szóbahozatalára. A bizottság újjászervezését célzó tárgyalásokon „Ausztiria érdekei saját Duna-szakaszán kompromittálódnak”. Céljainknak valójában egyik bizottság sem felel meg – vallotta a miniszter –, de a jelen pillanatban kisebbik rossznak az európai komisszió tűnik, mivel ennek kompetenciája kizárólag a torkolatra korlátozódik. Konkrétan azt javasolta, mondják ki ugyan az EDB elnapolását, de a hajózással összefüggő folyó ügyek viselésére a bizottság egy „alkalmas módon” megszervezett végrehajtó szervet hagyjon hátra.²⁰

Plener javaslata a Duna-bizottságokkal kapcsolatos addigi osztrák politika revízióját indította el. Ennek első lépéseként az időnyerésre játszó külügyminiszter csatlakozott Plener felfogásához, és a galaci osztrák meghatalmazotthoz intézett terjedelmes beszámolójában leszögezte: Ausztriára nézve káros lenne, ha a Duna-kérdést a maga egészében nemzetközi fórum vitatná meg, mivel ott könnyen szóba kerülhet az osztrák folyamszakasz kompetenciája is. Márpedig az újabb magyarországi fejlemények miatt ő

¹⁹ Az egész problémakör legjobb összefoglalása: *Redlich, J.*: Das österreichische Staats- und Reichsproblem. I. Leipzig, 1920. 460–553.

²⁰ Rechberg Beckenek. Bécs, 1861. 4. 6. AR F 34 SR K. 53.

különösen veszélyesnek tart egy ilyen eshetőséget.²¹ Válaszában Becke messzemenően egyetértett minisztere indoklásával, és saját tapasztalataira utalva megerősítette, az adott helyzetben a franciák érdekeltek abban, hogy a dunai hajózás kérdése „belebonnyolódjék a magyar állapotok államjogi zűrzavaraiba”.²² Jobb tehát elkerülni, hogy a folyamszabályozás ügye éppen most európai problémává váljon. Plener konkrét javaslatát viszont nem találta praktikusnak. Mivel a galaci megbízott, akárcsak Rechberg, bízott abban, hogy egészen rövid időn belül kedvezőbbre fordulhatnak a viszonyok, az időnyerés érdekében azt indítványozta, az EDB deklarálja hivatalosan, hogy munkálatainak első fázisa véget ért, és egy beszámoló jelentésben összegezze az elvégzett munkát. Az ilyesfajta összegezés nyilvánvalóan hónapokat vesz igénybe. Ha a parti bizottság ennek elkészülte után sem lenne alkalmas a torkolati hajózással kapcsolatos feladatok átvételére, akkor ideiglenes jelleggel meg kellene hosszabbítani az EDB működését – hangzott Becke indítványa.²³

A galaci meghatalmazott javaslata elfogadhatónak tűnt Bécsben, hiszen a provizórium meghosszabbítását ígérte. Május 28-án Becke új utasítást kapott, amelynek értelmében el kellett érnie, hogy amikor az EDB-ben a továbbiakról döntenek, a parti államok bizottságának újjáélesztése ne kerüljön szóba, és a torkolat ügyeinek intézését egyelőre az európai komisszió maga folytassa. A megbízatást Becke gyorsan teljesítette. Az EDB 1861. június 20-i ülésén kimondta, tevékenységét a mederszabályozás első fázisának befejezte után sem szünteti be, hanem mindaddig folytatja, amíg a parti bizottság nem képes e funkciójában felváltani. Az ülésen a francia küldött felvetette, hogy az EDB addigi működésének összegezését – az 1856-os szerződés 18. pontjában foglaltaknak megfelelően – terjesszék a nagyhatalmakat reprezentáló párizsi követi konferencia elé. Becke ez ellen rögtön tiltakozott, hiszen ily módon a Duna-kérdés mégiscsak a kormányok közötti közvetlen megbeszélés tárgyává vált volna. Az osztrák képviselőnek a veszélyt sikerült elhárítania, de csak azon az áron,

²¹ Uo.

²² Az ún. februári pátenssel a bécsi kormányzat – Magyarország történeti különállását figyelmen kívül hagyva – centralizációs kísérletbe kezdett, amely Magyarországon határozott ellenállásba ütközött; a törvényhatóságok hitet tettek az 1848-as áprilisi törvények érvényessége mellett. L. *Szabad György*: Forradalom és kiegyezés választóján (1860–61). Budapest, 1967. 263–279.

²³ Becke Rechbergnek. Galac, 1861. 4. 24. AR F 34 SR K. 53.

hogy elfogadta az angol meghatalmazott ötletét: az EDB ne érje be az addigi tevékenységét egyszerűen lezáró akttal, hanem alkosson egy nemzetközi jogi érvénnyel bíró közokmányt (*Acte Public*), amely összegezi és rendszerezi a bizottság tevékenységét minden téren. Becke jól látta, hogy az elképzelés tulajdonképpen az európai bizottság kompetenciájának kiszélesítését anticipálja, de ennek nem tulajdonított fontosságot, mert változatlanul hitt abban, hogy az EDB nem lesz hosszú életű.²⁴

Az 1861 őszen kidolgozott új hajózási szabályzattal az EDB két vonatkozásban is jelentősen növelte addigi hatáskörét. Egyrészt maga a szabályalkotás jelentett önkényes kiterjesztést. Az új közokmány ugyanis nem csupán azokat az előírásokat foglalta rendszerbe, amelyeknek a kidolgozása és alkalmazása minden kétséget kizáróan az EDB feladatát képezte (tehát amelyek a műszaki dolgokra, hajózási illethekekre, a bizottság belső ügyrendjére vonatkoztak), hanem azokon túlmenően a folyami és kikötői rendszetről is intézkedett, ezzel pedig túltette magát a párizsi szerződés 17. pontjában foglalt kikötésen, mely szerint a Duna egész hosszában minden hajóforgalmi szabályozás a parti államok bizottságára tartozik. Minthogy az EDB prolongálása a parti bizottság szüneteltetéséből következik — érvelt kormányának küldött jelentésében Becke —, az európai komisszióknak az utóbbi bizottság szabályalkotói jogkörét is át kell vennie, mert a gyakorlati igényeket másképpen nem tudja kielégíteni.²⁵

Az EDB azonban nem érte be a szabályalkotási jog és gyakorlat elsajátításával, hanem még az előírások gyakorlati megvalósítását is saját magának igyekezett biztosítani. 1861-ig a kivitelezés kizárólagosan a török hatóságok dolga volt, most viszont az újonnan fogalmazott előírások erősen korlátozták a Porta részvételét a végrehajtásban. Az „*acte public*” megalkotói — ugyancsak a gyakorlat követelményeire való hivatkozással: a török hatóságok rosszul látják el feladataikat, alkalmazottaikat rendszertelenül fizetik, a befolyt illethekeket nem az előírt célokra fordítják — mind a műszaki feladatok ellátását, mind a hajóforgalom irányítását és ellenőrzését az EDB szerveire ruházták át.²⁶

A Duna-torkolat új hajózási szabályzata 1861 decemberére aláírásra készen állott. Egyedül a török meghatalmazott tagadta meg a jóváhagyást. A Porta nem fogadta el, hogy a torkolatban létrehozott építmények és

²⁴ Becke Rechbergnek. Galac, 1861. 8. 2. Uo.

²⁵ Uo.

²⁶ Becke Prokesch-Ostennek. Konstantinápoly, 1862. 10. 6. Uo.

hajózási berendezések igazgatása egyedül az EDB-t illesse és azt sem, hogy a hajózási szabályzatok alkalmazása török felségterületen egy nemzetközi szerv feladatát képezze. Ragaszkodott ahhoz is, hogy a hajózási rendszert török kézen maradjon. Sztambulban nem alaptalanul félték attól, hogy a kiszélesített hatáskörű EDB államot fog képezni az államban. Az európai bizottságban helyet foglaló hat nagyhatalom nem hitte, hogy a Porta makacskodása „egész Európával” szemben sokáig tarthat. A török ellenállást azonban még a kollektív nagyhatalmi nyomás sem volt képes megtörni. Mivel az új szabályzatokat a Porta jóváhagyása nélkül a nemzetközi jog normáiként nem lehetett alkalmazni, mindenképpen szükség volt a meg-egyezésre. Az alkudozás a törökkel évekig folytatódott. A folyamrendészetben és néhány más téren tett kisebb engedmény árán a nagyhatalmak végül is kicsikarták a Porta beleegyezését. 1865. november 2-án az EDB mind a hét tagja aláírásával erősítette meg a Duna-torkolatban gyakorlandó széles körű nemzetközi ellenőrzést kimondó új szabályzat érvényét.²⁷

Az *Acte Public* életbe lépte teljesen új szakaszt nyitott a Duna-hajózás nemzetközi szabályozásában. A folyam legalsó részén ettől kezdve minden más európai nemzetközi folyótól eltérő jogállapot és gyakorlat alakult ki. Az EDB, mely többségében nem parti államok meghatalmazottjaiból állott, kötelező jelleggel maga állapította meg és hirdette ki a hajózási és rendészeti szabályzatokat meg az illetéktarifát, és mindezeket önmaga hajtotta végre egy erre a célra kiépített saját apparátussal. Tevékenységéhez szükség esetén igénybe vehette a torkolatban állomásozó könnyű őrhajók segítségét. De nemcsak jogalkotó és végrehajtó hatalmat összpontosított kezében, hanem mindezekon túl bírói hatalmat is gyakorolt, amennyiben másodfokon (jogerősen) ítélkezett a szabályzatok elleni kihágások ügyei-ben, a területileg illetékes helyi bíróságoktól függetlenül. Ezen sajátosan eredeti jogállapot a legalsó szakaszon fennmaradt egészen a második világ-háborúig; a többszöri módosítás ellenére az európai nagyhatalmak előjogai-kat csaknem egy évszázadon át megőrizték.

*

Miközben nemzetközi téren az EDB új státusa körül folyt az alkudozás, a Habsburg-monarchián belül a Duna-politika egyéb aspektusai kerültek előtérbe. A vita egyik ága a Vaskapu szabályozásának kérdéséhez kapcsoló-

²⁷ *Sturdza*, Recueil 80–89.

dott. Wex főmérnök, aki már a krími háború idején tervezte az ottani akadályok eltávolítását, 1863-ban újból részletesen kidolgozott tervekkel nyújtott be a Vaskapunál végrehajtandó munkálatokra.²⁸ Támogatás reményében művét megküldte az alsó-ausztriai kereskedelmi kamarának, amely az alkalmat készséggel felhasználta az al-dunai hajózás fontosságának újbóli bizonyítására. A vasútkorszak előtt a kereskedelmi forgalom növelését leginkább az olcsó vízi szállítás segíthette elő; természetesnek tarthatjuk, hogy a kamarai szakvélemény is azonnali és tetemes előnyöket remélt a folyam szabályozástól. Nemcsak a román területeket, hanem egész Törökországot, sőt Dél-Oroszországot is a Habsburg-monarchia természetes piacának tüntetve fel, a szabad és akadálytalan hajózástól mindenekelőtt az osztrák exportipar fellendülését várta, ezen túl pedig a mezőgazdasági cikkek iránti időszakos nagy kereslet kielégítését, hiszen Ausztria jobban részesedhetne a „dunai fejedelemségek természeti áruinak feleslegeiből”. Más oldalról viszont – ecsetelte a veszélyeket a beadvány – a zuhatagok szabályozásának halogatása nem egyszerűen a joggal remélhető gazdasági haszon elmaradását vonja maga után, hanem annál sokkal nagyobb kárt okoz: a tengeri nemzetek hajói, a kimélyített Duna-deltán keresztül egészen Brailáig és Galacig akadálytalanul eljutva olcsó áruikkal kiszorítják onnan az osztrák kereskedőket. Ez a folyamat (tegyük mi hozzá) valójában akkor már meg is kezdődött. A kamarai beadvány Wex javaslatát követve felszólította az illetékeseket, egyezzenek meg Törökországgal, Szerbiával és Romániával a kivitelezés megkezdéséhez szükséges lépésekről, és a Monarchia vegye maga kézbe a Vaskapu-szabályozás végrehajtását.²⁹

A bécsi kereskedelmi minisztérium Wex tervezetét és az alsó-ausztriai kamara beadványát egy újabb részletes vizsgálatnak vetette alá, s az eredmény a kérdés elnapolására irányuló javaslat lett. A minisztériumi állásfoglalás egyaránt kitért a politikai akadályokra (az 1857-es Duna-okmány értelmében a szabályozáshoz a parti bizottság előzetes döntése alapján lehetett csak hozzáfogni), a várható magas költségekre és a technikai problémákra. Mindezek alapján a nehézségeket nagyobbak ítélte, mint a várható előnyt, ezért a külügyminisztériumhoz intézett átiratában az ügy

²⁸ Wex, G.: Der Donaustrom als Hauptverkehrsstrasse nach dem Orient – nach erfolgter Beseitigung der Schifffahrthindernisse am Eisernen Thore und an den sieben Stromschnellen oberhalb Orsova. Wien, 1864.

²⁹ Az 1864. július 14-i beadvány szövege: AR F 34 SR K. 54.

elhalasztását indítványozta. A passzivitás iránti kérelemnek a Ballhausplatzon készségesen eleget tettek.³⁰

Az Ausztrián belül folytatott viták másik nagy témáját az EDB és a parti bizottság viszonya képezte. Az *Acte Public* életbe lépését követően az európai bizottság megnagyobbodott szerepköre miatt újból hangot kaptak az EDB ellenzői. 1865 elején az új galaci meghatalmazott, Kremer szokatlanul terjedelmes dolgozattal csatlakozott hozzájuk. A torkolat szabályozásának következményeit – a megnövekedett hajóforgalom összetételét – vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az addigi szabályozás előnyt csak a nyugati országok hajózásának hozott, Ausztria abból keveset profitált, a munkálatok erőltetése és a költségekben való további részt vállalás ezért nem egyszerűen altruista politika, hanem kifejezett áldozat lenne részéről.³¹

A kereskedelmi minisztérium határozottan fellépett Kremer nézeti ellen. Fő érve, amellyel az idegen konkurrencia veszélyességét cáfolta, elméleti ízű volt ugyan, de az akkor érvényesülő liberális gazdaságpolitika szellemével összhangban álló. Nem bíbelődött a statisztika földhözragadt adataival, inkább a szabad konkurrenciából fakadó áldásokat emelte ki, azt állítva, hogy a mindenütt teret hódító szabadkereskedelmi irány jótétemény Ausztria számára is. Az osztrák kereskedelemnek a hajózás általános fellendülése csakis üdvére válhat – hangoztatta. Említést érdemel, hogy a miniszteriális válasz – sok korábbi és még több későbbi állásfoglalástól eltérően – nem tesz automatikusan egyenlőséget Ausztria mint állam, valamint az osztrák hajózási vállalat érdekei közé.

Az EDB elleni érvelésében Kremer hivatkozott az Elba és a Rajna példákra, ahol kizárólag a parti országok maguk, minden idegen befolyás kiiktatásával intézték a folyami ügyeket. A kereskedelmi minisztérium válasza az összevetést nem találta helyénvalónak, és a dunai parti bizottság egybehívásának és működőképessé tételének ismert nehézségeit ecsetelte: az 1857-es akta érvényének vitatott voltát és a fejedelemségek bizottságon belüli jogállásával kapcsolatos nézeteltérést. Ez utóbbi vonatkozásban szintén tett józan tisztánlátásra utaló megjegyzést. Az 1857 óta tartó vitákban a Porta makacsul ragaszkodott ahhoz, hogy mint szuverén hatalom kifelé egyedül képviselhesse a fejedelemségeket, azok tehát egyenrangú (döntési

³⁰ Blumfeld a külügyminisztériumnak. Bécs, 1865. 3. 2. Uo. A külügyminisztérium 1865. március 16-i válaszána tervezetét l. uo.

³¹ Kremer Mensdorffnak. Galac, 1865. 2. 12. AR F 34 SR K. 54.

joggal bíró) félként a parti bizottságban nem foglalhatnak helyet. Románia és Szerbia vitatta a felfogás helyességét. Az osztrák diplomácia tulajdonképpen a Portával értett egyet, de formailag igyekezett el nem kötelezettek látszani és a két közvetlenül vitázó félre hárítani minden felelősséget. Most a kereskedelmi miniszter elismerte, hogy a parti államok bizottságában szükségképpen olyan kérdések kerülnek tárgyalásra, melyek intézése jórészt az országok belső közigazgatására tartozik, márpedig belügyeikben a fejedelemségek teljesen autonómok, azokban a Portától függetlenül járhatnak el. Nem kevésbé lényegi dologra mutatott rá az irat akkor, amikor kiemelte, hogy a vitában mindkét oldalon fontosabbnak tartják az ügy államjogi vonatkozását, semmint az eredeti célt; a hajózási feltételek javítása érdekében sem a fejedelemségek, sem a törökök nem áldozzák fel politikai hatalmi céljaikat.

A kereskedelmi minisztérium ily módon tulajdonképpen csatlakozott a külügyi hivatalban már korábbról érlelődő felfogáshoz, amely szerint a parti államok bizottságának összetételével (a párizsi szerződés 17. cikkének alkalmazásával) kapcsolatos nézeteltérés magán e bizottságon belül nem oldható meg. Az osztrák Duna-politika nagy dilemmáját, hogy támogassae Ausztria a lényegesen kiszélesített hatáskörű galaci bizottság további fennmaradását, avagy visszatérjen a parti bizottságot előnyben részesítő korábbi felfogáshoz, a kereskedelmi minisztérium állásfoglalása határozottan az előbbi javára döntötte el. A jogállapot rendezetlenségéből fakadó veszélyeket azonban elismerte. Felszámolására azt javasolta, Bécs kezdeményezzen új nagyhatalmi konferenciát, ahol módosítanák a párizsi szerződés vonatkozó előírásait és törvényesítenék a Duna jogi kettéosztását. A legelső folyamatszakaszon kész volt a nemzetköziesítést elfogadni és az EDB állandósításához hozzájárulni, az Iszakcsától (vagy akár Galactól) felfelé terjedő részeken viszont egy teljesen átformált parti államok bizottságot látott volna szívesen, amely az 1857-es Duna-okmány alapján működne, vagyis Galacig az egész folyamaton érvényesülne a part menti államok kizárólagos autonóm joga.³²

A javaslatról a külügyminisztérium ismét konzultált Kremmerrel. A galaci képviselő kitért arra, hogy az EDB örökletessé tétele nem áll Ausztria érdekében, ennél akkor már előnyösebb a pillanatnyi viszonyok időleges konzerválása, a dolgok teljes bizonytalanságban tartása. A kereskedelmi minisztériumnak küldött válaszában a külügyi hivatal szintén az

³² Kalchberg Mensdorffnak. Bécs, 1865. 7. 17. Uo.

elodázás hasznossága mellett állt ki. Újabb, a Duna-politikán kívüli szférából merített érvként felidézte azt a vitát, amely a szárd és osztrák diplomácia között zajlott akkoriban: a Portával kialakított megegyezést a Duna-hajózási okmányról a szárd meghatalmazott mint Olaszország királyának képviselője kívánta aláírni, amit Ferenc József makacskodása miatt Bécsben nem fogadhattak el. (Az utóbbi kérdésben különben Ausztria a nyugatiak és Oroszország egységes nyomásának hatására engedni kényszerült.³³) A permanensen kínos olasz kérdés újbóli felmerülése arra készítette a külügyminisztériumot, hogy a képviseleti vitát elkerülendő elálljon egy újabb nemzetközi értekezlet gondolatától. Ausztria tehát nem kezdeményezheti a párizsi szerződés revízióját – szölt a döntés.³⁴

A kivárást előtérbe helyező álláspont győzedelmeskedett ugyan Bécsben, csak éppen eredményt nem hozott. A régóta húzódozó Duna-problémák további elodázása nem egyezett sem a nyugati hatalmak, sem Oroszország érdekeivel. Az előbbieket, miután 1865 novemberében megegyezésre jutottak Törökországgal a torkolati szakasz új rendjéről, amely befolyásuk tetemes gyarapodását ígérte, a nehezen kivívott eredmény megszilárdítása céljából új nagyhatalmi konferencia ötletével álltak elő. Franciaország hivatalosan javasolta az 1856-os szerződés aláíróinak, üljenek össze Párizsban az új Duna-hajózási közokmány nemzetközi jogi érvényének megerősítésére. Bécsben egy körjegyzékkel reagáltak a váratlan lépésre; a kezdeményezés ellen különféle érveket hoztak fel, ezek azonban hatástalanok maradtak, miután Oroszország erőteljesen kiállt a konferencia gondolata mellett – nem éppen a nyugatiakéval egyező megfontolásból. A franciáknak adott orosz válasz szerint ugyanis a tervezett konferencia nem korlátozódhat az 1865. november 2-án aláírt hajózási okmány megvizsgálására. Az EDB-t a párizsi szerződés két évre hozta létre, immár kilenc éve áll fenn; állandósítása ellenkezik az 1856-os szerződés kikötéseivel. A konferenciának ismét meg kell tárgyalnia a parti államok bizottsága által 1857-ben kidolgozott hajózási okmányt; ha az megfelel a párizsi szerződés előírásainak, akkor az EDB-t fel kell oszlatni, funkcióit pedig át kell ruházni a parti bizottságra. Ily módon tehát a pétervári kormány mind a francia–angol, mind az osztrák törekvésekkel gyökeresen ellentétes nézeteknek adott hangot.³⁵

³³ Mensdorff Ferenc Józsefnek („Vortrag”). Bécs, 1865. 9. 7. Uo.

³⁴ Mensdorff Kalchbergnek. Bécs, 1865. 9. 29. AR F 34 SR K. 54.

³⁵ Az 1865. december 23-i körjegyzék, valamint az orosz jegyzék uo.

Az új nagyhatalmi konferencia 1866 márciusában ült össze és munkájának különös aktualitást adott az újabb román válság: 1866 februárjában Cuza fejedelmet megfosztották trónjától. Mivel a hatalmak a két dunai fejedelemség egyesítéséhez formailag csupán Cuza életére járultak hozzá, megbuktatása a perszonálunió végét jelentette. Nemzetközi jogi értelemben a román egységesítés ügye újból nyitott problémaként jelentkezett.³⁶ A Duna-kérdés helyzete — egy évtizeddel az 1856-os párizsi szerződés létrejötte után — messzemenően különbözött attól az állapottól, amelyet a szerződés kikötései előírányoztak. A közben eltelt időben olyan változások mentek végbe, hogy a hatalmak előtt fel sem merült a stipulációk ortodox értelmezésének lehetősége; erőfeszítéseik kizárólagosan egy mindenki számára elfogadható kompromisszum megteremtésére összpontosultak.

Az Európai Duna-bizottság prolongálásának kérdésében az egységes nyugati táborral Oroszország és Törökország állt szemben, utóbbi nagy passzivitást mutatva a konferencián. Már a konferencia megnyitása előtt világossá vált, hogy Pétervár eredeti célját, az EDB azonnali feloszlatását nem képes keresztülvinni. Anglia megpróbálkozott az állandósítás elismerésével, de nem tudott híveket szerezni, így a vita valójában arról folyt, mennyi időre hosszabbítsák meg e testület létezését. Azzal az indokolással, hogy öt év mindenképpen elegendő a mederszabályozási műveletek befejezéséhez, a konferencia 1871 áprilisáig prolongálta a galaci bizottságot. Másként alakultak a frontok a parti bizottság és az 1857-es általános hajózási okmány kérdésében. Itt az egyik oldalon Ausztria állt, melyet egyedül Franciaország támogatott, Anglia viszont (a konferencia előtt Bécsnek tett ígéretét megmásítva) a fő ellenfélhez, Oroszországhoz csatlakozott. Az utóbbi két hatalom azt követelte, hogy a parti államok bizottságának újjáalakítására szintén tűzzenek ki pontosan rögzített határidőt. A két állam ragaszkodott ahhoz is, hogy az EDB fennállását és az 1857-es hajózási okmány revízióját (mint a parti bizottság újbóli egybehívhatóságának előfeltételét) kössék össze. Az osztrák–magyar diplomácia e követelésben joggal látta az 1858-as konferencián felmerült ellenőrzési igények újjáélesztését, ezért kitért minden konkrét kötelezettség vállalása elől. Sikerült viszont elérnie, hogy a résztvevők a hivatalos döntés helyett beérjék a nagyhatalmi óhajok kifejezésével; Bécsből azt tudakolták, mikor szándékozik eleget tenni 1858-as ígéretének a Duna-okmány felülvizsgálatával kapcsolatban. Az Ausztriára nehezedő nyomás eredményeként Met-

³⁶ *Bindreiter*, 26–28.

ternich párizsi nagykövet kilátásba helyezte, hogy országa az EDB fennállására megszabott határidő alatt (azaz öt éven belül) igyekszik megállapodásra jutni a revízió ügyében és eljár a parti államok bizottságának összehívása érdekében. A végeredmény nem volt kedvezőtlen Bécs számára, az áhított haladékot a hatalmaktól megkapta.³⁷

Nem sokkal a konferencia után az osztrák diplomácia megpróbált ellentámadásba átmenni. Mensdorff külügyminiszter jegyzékben fejtette ki kormánya álláspontját a Párizsban újból felmerült két régi vitakérdésben. A körjegyzék szerint Ausztria készséggel vállalkozik a nem parti országok hajóinak teljes egyenjogúsítására a dunai belső hajózásban, amennyiben a hatalmak kijelentik, hogy a párizsi kongresszus idevágó elveit hajlandók minden más nemzetközi folyón is alkalmazni. A parti államok bizottságának újjáélesztését pedig ahhoz a feltételhez köti, hogy a hatalmak a fejedelemségek képviselőinek jogállását előzetesen és nemzetközi jogi érvénnyel tisztázzák.³⁸

A jegyzékben részletezett kívánalmak aligha feleltek meg a nyugatiak óhajának, hiszen azok a párizsi szerződés részleges revíziójára irányultak. Az osztrák jegyzéket mégsem fogadta tiltakozás, az egyszerűen megválaszolatlan maradt, mert nem sokkal szétküldése után kitört a porosz–osztrák háború, és nyomában Közép-Európa viszonyai alaposan megváltoztak.

*

A Habsburg-monarchia új, dualista struktúrájának kialakulásával jelentősen módosult a Duna-kérdés intézésének belső mechanizmusa. 1867 előtt, mint tapasztaltuk, a külügyi és a kereskedelmi tárca elképzeléseinek egyeztetése előzte meg az osztrák diplomácia cselekvési programjának kialakítását; adott esetben már ez vitákat, az érdemi döntések halogatását eredményezte. A dualista rendszerben a helyzet tovább bonyolódott, hiszen akkor már nem egyszerűen a szakminisztériumoknak kellett idevágó elképzeléseiket egyeztetniük, hanem a megosztott birodalom két – gazda-

³⁷ A párizsi konferencia jegyzőkönyvei: *Neumann–Plason*, tome IV; kivonatosan a Dunára vonatkozó részek: *Sturdza*, Recueil, 90. skk. – Vö. *Hajnal*, *Le droit*, 81–84, ahol a szerző tévesen interpretálja mind a hajózási okmányt, mind a DGT monopóliumát.

³⁸ Mensdorff Wüllerstorfnak. Bécs, 1866. 4. 28. AR F 34 SR K. 55.

ságpolitikai természetű ügyekben gyakran eltérő vagy éppen ellentétes érdekektől vezérelt — kormányának volt beleszólási, sőt vétőjoga, és a külügyi hivatal csupán azután foghatott az érdemi munkához, hogy a ciszlajtán és a magyar kormány a szóban forgó kérdésben már azonos álláspontra jutott. Előfordult, hogy ezzel az egyeztetett állásponttal valamilyen okból a Ballhausplatzon nem értettek egyet; ilyenkor a vita még tovább folytatódott.

A Habsburg-monarchia diplomáciája — akárcsak más kérdésekben — Duna-politikájában is főként Franciaországra támaszkodott, annak segítségét igényelte; törekednie kellett tehát a korábbi időszakból fennmaradt problémák kiküszöbölésére. Az utóbbiak közé tartozott a cabotage-vita, amelynek rendezése egy kétoldalú szerződésben történt meg. Az 1866 decemberében aláírt osztrák–francia kereskedelmi konvenció külön pontban rendelkezett a francia zászló teljes egyenjogúsításáról az osztrák folyókon, így a Dunán is. Bécs ezzel túltette magát az 1857-es Duna-okmány egyik fontos kikötésén. Franciaország nyomán — és a Habsburg-monarchia általános gazdaságpolitikájában akkor végbemenő liberalizálódással összhangban — néhány más országgal: Olaszországgal, az Északnémet Szövetséggel stb. szintén létrejött hasonló szerződés.³⁹ A nyugatiakkal fennállt egyik fő vitapont kiküszöbölése komoly engedmény volt; Bécs mégis kockázat nélkül megtehetette, hiszen e lépés gyakorlati következménnyel alig járt. A szerződésekben nyújtott engedmény jelentőségét másutt kell keresnünk: folytatása volt annak a törekvésnek, amely a parti államok bizottságának hatálytalanítását tűzte ki céljául.

1868 őszén a franciák bizalmas formában felvetették Bécsben azt a gondolatot, hogy a Vaskapu-szabályozás egész ügyét az Európai Duna-bizottságra kellene bízni. Bár első pillantásra nyilvánvaló lehetett, hogy az elképzelés célja a nyugati befolyás kiterjesztése a Duna egész alsó folyására, a bécsi külügyminisztériumot nem aggasztotta az a perspektíva, hogy az állami önrendelkezés alól kivett területek megnövelésével a nemzetközi testület közvetlenül az Osztrák–Magyar Monarchia határáig nyomul előre. Változatlanul azt a koncepciót követte, amely szerint a parti bizottsághoz képest az EDB még mindig a kisebbik rossz.

A külügyminisztérium 1869 áprilisában átiratot intézett a ciszlajtán és a magyar kormányhoz, amelyben igyekezett megnyerni őket az új elképzelésnek. A Budára küldött jegyzék két dologgal érvelt. Először azzal,

³⁹ *Vö. Hajnal, Le droit, 90.*

hogy a francia kezdeményezés valóra váltásával belátható időn belül sor kerülhet a hajózási akadályok eltávolítására a Vaskapu körzetében. A jegyzék szerint a vállalkozás sikerét eleve garantálják az EDB gazdag tapasztalatai, szolid pénzügyi bázisa és technikai felszerelése. Minthogy Andrassy mint magyar miniszterelnök 1867 után több ízben szóba hozta Beust előtt, hogy a magyar kormány mennyire fontosnak tartja az al-dunai zuhatagok szabályozását, ez az érv kellő súllyal bírt. Politikai jellegű volt a másik érv: a kiterjesztéssel elkerülhető a Monarchiának kényelmetlen parti államok bizottságának újbóli egybehívása; minden más esetben a folyamatszabályozáshoz — a párizsi szerződés és az 1857-es okmány értelmében — elengedhetetlen e testület előzetes döntése. Ha viszont sor kerül a parti bizottság reaktiválására, akkor felmerülhet az 1857-es hajózási okmány revíziójának kérdése, amit a nyugatiak erőltetnek. Az igaz, hogy a Habsburg-monarchia kétoldalú szerződésekben önként teljesítette egyik fő óhajukat (a szabad belső hajózást), de ennek általánosítása a parti bizottság révén nem érdeke; egyáltalán nem kívánatos az osztrák—magyar Duna-szakasznak a török folyamszakasszal való formális egyenlővé tétele. A külügyminisztérium átirata egészen messze ment, amikor felvetette, praktikus okokból megfontolandó annak célszerűsége, hogy a Vaskapuvallal együtt az EDB az Orsova *feletti* zuhatagok szabályozását is a maga kezébe vegye.⁴⁰

A felsorolt előnyök dacára az elképzelés nyilvánvalóan nem nyerte el a magyar miniszterek tetszését. A szakvéleményezésre jogosult Mikó közlekedésügyi miniszter nyolc hónapig fontolgatta a dolgot, majd úgy nyilatkozott, hogy elfogadható ugyan az EDB hatáskörének kiterjesztése a Vaskapuig és az is, hogy ez utóbbi testületre bízzák a szabályozási munkákat, de a kényszeredett és lakonikus beleegyezést a lehetséges hátrányok és veszélyek részletező előadásával körítette. Mikónak két határozott óhaja is volt. Az egyik: „Nehogy területi fennhatóságunkkal ellenkező követeléseknek tegyük ki magunkat, az Orsován inneni zuhatagok szabályozása magunk számára volna fenntartandó.” A másik pedig: az EDB új alapokra történő fektetésénél „Magyarország jogos közreműködésének megillető tér szereztessék”.⁴¹ A szaktárca véleménye után a kormánynak kellett nyilatkoznia, de a budai kabinet sem kapkodta el a döntést. Fél esztendővel később, 1870. június 20-án hagyta jóvá a közlekedési miniszter válaszát.

⁴⁰ Orczy Andrásynak. Bécs, 1869. 4. 14. OL K 26 1873–1173 (1869–494).

⁴¹ Mikó Imre Andrásynak. Buda, 1869. 12. 15. Uo. 1869–63 (1759).

Újabb hónapok teltek el, amíg a pozitív minisztertanácsi határozatot közölték Beusttal.⁴² A másfél esztendőnyi fontolgtatás után adott hivatalos beleegyező válasz későn érkezett; időközben kitört a porosz–francia háború. A francia császárság mindenki számára váratlanul gyors és látványos kudarcával egy átfogó új európai krízis vette kezdetét.

A hatalmi viszonyokat átrendező válság lefolyásában több szakasz különíthető el.⁴³ Témánk szemszögéből nézve a legfontosabb fordulópontot az orosz kormány nevezetes október 31-i jegyzéke képezte, amelyben Pétervár felmondta az 1856-os békeszerződésnek a Fekete-tenger semlegesítéséről és az ottani parti hatalmak lefegyverzéséről intézkedő pontjait, és ezzel deklarálta elszántságát a krími háború számára negatív következményeinek felszámolására. A diplomáciatörténeti irodalomban Pontus-válságként emlegetett fordulatig az osztrák–magyar diplomáciát a Duna-kérdésben még a régi problémák foglalkoztatták; legfeljebb hangneme váltott engedékenyebbre. Amikor közelgett az EDB-nek az 1866-ban előírt ötéves hosszabbítás lejárta előtti utolsó ülése, a bécsi minisztérium körjegyzékben foglalt állást a két Duna-bizottság régen vajúdo problémáját rendező újabb nagyhatalmi konferencia szükségessége mellett. A jegyzék megígérte, Ausztria–Magyarország e konferencián új javaslatot terjeszt elő az 1857-es hajózási okmány vitás kérdéseiről, és kívánatosnak minősített egy közös döntést a parti államok bizottságának egybehívásáról, illetve a fejedelemségek jogállásáról e bizottságon belül.⁴⁴ A békülékeny hangnem okát Beustnak Prokesch konstantinápolyi nagykövethoz intézett levele tárja fel: Franciaország vereségével a Monarchia Duna-politikájának legfontosabb támaszát veszítette el. Közvetlenül a háború előtt bizalmas meg egyezés alakult ki Bécs és Párizs között arról, hogy közösen kezdeményezik egy, az EDB és a parti bizottság helyébe lépő teljesen új nemzetközi szerv létrehozását, amelynek hatásköre a Dunának egész Orsova alatti

⁴² M. mt. jkv. 1870. 6. 20. (45/2 sz.) OL K 27; Eötvös Beustnak. Buda, 1870. 10. 10. OL K 26 1870–1173 (1765).

⁴³ A háborúról és nemzetközi következményeiről. *Diószegi I.*: Ausztria–Magyarország és a francia–porosz háború 1870–1871. Budapest, 1965; *Beyrau, D.*: Russische Orientpolitik und die Entstehung des Deutschen Kaiserreiches 1866–1870/71. Wiesbaden, 1974; *Lutz, H.*: Österreich–Ungarn und die Gründung des Deutschen Reiches. Europäische Entscheidungen 1867–1871. Frankfurt am Main, 1979. (a továbbiakban: *Lutz*).

⁴⁴ Szövege: AR F 34 SR K. 56 (1870).

szakaszára kiterjedne. Franciaország veresége után ilyesmiről többé nem lehetett szó.⁴⁵

November elején ismét változott a helyzet, de ezúttal sem a Habsburg-monarchia előnyére. Az orosz lépés nyomán az osztrák–magyar vezető köröket szabályos riadalom kerítette hatalmába. A semlegesség felmondását, mint az erőviszonyok megbontásának kísérletét, az Osztrák–Magyar Monarchia ellen irányuló lépésnek fogták fel és lázasan keresték a megfelelő ellenszert. Hosszú heteken át intenzív tanácskozás folyt a hatalmak között a Pontus-kérdés rendezésének módjáról. A bécsi külügyminisztérium eleinte nem döntötte el, milyen szorosan kapcsolja össze a Duna-kérdést az elsődlegesen fontos Fekete-tengeri változások problémájával. November második felében, közvetlenül az előtt, hogy Bismarcknak egy külön kongresszus összehívását kezdeményező javaslata elhangzott, a ballhausplatzi palotában még olyan belső tájékoztatót vetettek papírra, amely az időközben bekövetkezett sorsdöntő fejlemények – az orosz jegyzék mellett a délnémet középpállamok, Bajorország és Württemberg csatlakozása az új német egységállamhoz – ellenére kizárólag a régi alternatívákat mérlegelte: mi előnyösebb a kettős monarchiának, ha az 1871-ben feloszlاندó EDB helyébe a parti bizottság lép, avagy az EDB prolongálása az 1868-as francia kezdeményezés alapul vételével. Döntés helyett az emlékeztető azt tanácsolta, készüljenek fel mindkét eshetőségre; az osztrák és a magyar kormány egyezzen meg az 1857-es Duna-okmány revíziójának tervezetéről, amit esetleg a parti bizottság elé kell majd terjeszteni, illetve tárgyaljanak tovább a nyugatiakkal, most már főként Angliával az EDB új feladatairól. Az utóbbi vonatkozásban az irat pesszimizmust árult el: tekintettel az új helyzetre, Oroszország agresszív szándékainak demonstrálására, megfontolandó, hogy a védelmi célokat jól szolgáló hajózási akadályok eltávolítását éppen most kezdjék-e meg a Vaskapunál . . .⁴⁶

Ausztria–Magyarország december elején hozzájárulását adta az orosz kezdeményezésről dönteni hivatott londoni nagyhatalmi konferenciához, de Beust még mindig nem látta szükségét a Duna-program módosításának. Apponyi londoni nagykövethoz írt levelében kizárólag azzal foglalkozott, hogyan biztosítható Anglia feltétlen közreműködése az EDB állandosításában.⁴⁷ Teljesen új szerephez jutott a Duna-probléma a december 17-én

⁴⁵ Beust Prokeschnek. Bécs, 1870. 10. 22. Uo.

⁴⁶ „Promemoria in betrefff der Donaufrage.” Bécs, 1870. 11. 22. Uo.

⁴⁷ Beust Apponyinak. Bécs, 1870. decembere. AR F 34 SR K. 56 (1870).

tartott közös miniszteri értekezleten, ahol a Pontus-konferencia osztrák–magyar meghatalmazottjának, Apponyinak adandó instrukciókat tárgyalták.⁴⁸ Az eszmecsere folyamán kiderült, hogy jelentős eltérés mutatkozik a külügyminiszter és a magyar álláspontot kifejtő Andrássy nézetei között. A Duna-kérdésben felszínre került ellentétek részét képezték Beust és a helyére pályázó magyar miniszterelnök versengésének.

Oroszország hatalmi potenciáljának várható gyors növekedése a Fekete-tengeren mindkettőjüket aggasztotta. Amíg azonban Beust tulajdonképpen beérte volna az erőegyensúly biztosításával oly módon, hogy a többi európai nagyhatalom jogot nyer az oroszokéval arányos számú hadihajónak a Fekete-tengeren való állomásoztatására, addig Andrássyt ez nem elégítette ki és ragaszkodott ahhoz, hogy a Duna-torkolatban állomásozó európai őrhajók számát is megfelelően növeljék. Andrássyt ugyan kifejezetten oroszellenes szándék vezette ezen követelés megfogalmazásakor, ám az európai jelenlét növelése a török felségvizeken objektíve a Porta hatalmának további korlátozását involválta. Az európai komissziót illetően szintén különbözött felfogásuk. A magyar miniszterelnök határozottan jelezte a galaci bizottsággal szembeni ellenérzését. Világosan utalt arra is, hogy a magyar részről fél évvel korábban tett engedményt visszavonva a Vaskapu-szabályozásnál az EDB helyett most már az önálló osztrák–magyar eljárást pártfogolják, és szükségesnek tartják a párizsi szerződés 15. cikkében foglalt korlátozás felfüggesztését és a munkálatok költségeinek fedezésére hajóilleték kiszabhatásának jogát. Andrássy hangsúlyozta, a Monarchiának nem érdeke az EDB fennmaradása; az al-dunai szabályozás átvállalásával a parti országoknak az európai ellenőrzés alól való felszabadulását mozdíthatja elő. Ha mégis elkerülhetetlen, hogy az EDB egy időre tovább fennmaradjon, úgy annak jogköre semmiféle címen nem terjedhet ki osztrák–magyar felségterületre, és az alsó folyáson betöltendő szerepét gondosan rögzíteni kell.

A decemberi konferenciának Beust által megfogalmazott határozata a Dunára vonatkozó részben Andrássy részleges sikerét mutatja, hiszen a szöveg a régi elemek közül csupán az EDB további fenntartását említi (minden konkretizálást gondosan kerülve), és ugyanakkor kimondja, hogy növelni kell a torkolatban állomásozó európai őrhajók számát, és azt is,

⁴⁸ Közös mt. jkv. PZ 96. Bécs, 1870. 12. 17. PA XL K. 285. Vö. *Diószegi*, 192–196.; *Lutz*, 380–381.

hogy a Vaskapu-szabályozást Ausztria–Magyarország saját kezébe kívánja venni.

A belső vita a decemberi konferenciával korántsem zárult le. Beust emiatt nem volt képes az Apponyi által sürgetett részletes instrukciókat megfogalmazni. Az egy hónapig eltartó kulisszák mögötti kötélhúzás részletei nem ismeretesek, de magát a tényt a külügyminiszter elismerte egy Prokeschnekhez intézett későbbi levelében.⁴⁹

A döntő-tárgyalásra Beust és Andrassy között 1871. január 13-án került sor.⁵⁰ A heves szópárbaj során a magyar miniszterelnök tézisszerűen fogalmazta meg az általa kívánatosnak tartott Duna-programot. A konferencián elérendő célok között evidenciaként említette a saját Duna-szakasz feletti szabad rendelkezés visszaszerzését. A további célok összegezéséként kijelentette, Ausztria–Magyarország hatalmának mindenképpen növekednie kell az Al-Dunán. A vezető szerep érvényesítése megkívánja mind Oroszország visszaszorítását, mind pedig Európa befolyásának lehetőség szerinti csökkentését. Az előbbi célt szolgálja, ha a Fekete-tenger semlegesítése fejében felszámolják a Duna-torkolatra érvényes katonai korlátozást, az utóbbit pedig az EDB időbeli és térbeli korlátozása, jogkörének szűkítése. Beustnak más volt a véleménye. Oroszországgal szemben elegendőnek vélte, ha a Fekete-tengeren egyensúlyozzák ki az erőket; a Duna-torkolat ügyét ezzel a kérdéssel nem kívánta összekapcsolni. A régebbi bécsi fel fogással összhangban az EDB tartós fennmaradásában sem látott veszélyt Ausztriára nézve. Andrassy a galaci bizottság ideiglenes prolongálását nem akadályozhatta meg, de a feltételek rögzítéséhez ragaszkodott: az EDB legfelsőbb az általa felvett kölcsönök visszafizetéséig, 1883 áprilisáig maradhat fenn (akkor viszont automatikusan fel kell oszlania), és tevékenysége változatlanul csak az Iszakcsa alatti szakaszra terjedhet ki. Élesen fellépett az ellen, hogy akár csak fontolóra vegyék az EDB kompetenciájának kiszélesítését. Ha a bizottság illetékességét Bráiláig kiterjesztik – érvelt –, akkor ugyanazon joggal akár Belgrádot is szóba hozhatják; az idegen beavatkozás kiterjesztése egészen határainkig, Szlavóniáig és Szerbiáig megengedhetetlen.⁵¹

⁴⁹ Beust Prokeschnek. Bécs, 1871. 1. 21. PA XII K. 99.

⁵⁰ Közös mt. jkv. PZ 98. Bécs, 1871. 1. 13. PA XL K. 285.

⁵¹ A fentebb, a 46. jegyzetben hivatkozott emlékeztető befejező része az osztrák–magyar kormányzat által eldöntendő előkérdések között említi azt a problémát, hogy az EDB hatáskörét terjesszék-e ki Ali bey-ig vagy akár Belgrádig?

A jövőre vonatkozóan Andrássynak kész terve volt: ha eljön az EDB feloszlatásának ideje, örökét egy teljesen újfajta parti bizottságnak kell átvennie, amelyben a Habsburg-monarchia mellett Törökország és a két dunai fejedelemség foglal helyet. Ez a megoldás biztosítja a Monarchia vezető szerepét az alsó szakaszon, hiszen a Porta szavazatát Szerbia és Románia szavazata kiegyenlítené, és a döntés joga mindenkor Ausztria–Magyarországnak jutna . . . Andrassy nem részletezte, hogyan küszöbölhetők ki azon jogi nehézségek, amelyek az 1856-os szerződésnek az elképzelésével ellentétes rendelkezéseiből fakadnak, csupán arra utalt röviden, hogy Bajorország és Württemberg az al-dunai hajózásban nem érdekelt, távortartásuk ellen nem fognak tiltakozni. A folyam új jogrendjét úgy képzelte el, hogy Orsováig minden parti hatalom fenntartja a maga számára a teljes rendelkezési szabadságot, az Al-Dunán pedig e sajátos összetételű új komisszió működik. Itt tehát a Duna kettéosztásának egy újabb változatával van dolgunk. A kétségtelenül eredeti elgondolást maga Andrassy is inkább csak ideálmegoldásként vázolta fel, és a Londonba küldött későbbi utasítások nem említik; a gondolat azonban nem tűnik el véglegesen, a későbbi fejtegetések során egy más helyzetben újból találkozni fogunk vele.

A január 13-i szűk körű megbeszélést négy nap múlva egy „szabályos” közös minisztertanács követte, ahol véglegesen rögzítették a londoni konferencián elérni kívánt célokat.⁵² A konferencia eredményét az Apponyinak küldött utasítás és annak tervezete pontosan tükrözi.⁵³ Az instrukció – Andrassy követelése nyomán – alapelveként szögezte le: Ausztria–Magyarország csak akkor járul hozzá a Fekete-tenger semlegesítésének eltörléséhez, vagyis a Pontus-klauszula Oroszország által kért megszüntetéséhez, ha a függőben levő Duna-kérdéseket „kielégítően” rendezik. Mivel Bécsben számoltak azzal, hogy orosz részről igyekeznek majd minden egyéb kérdést a Fekete-tenger problémájától távol tartani, Andrassy egész elméletet konstruált a konnexus igazolására. A január 13-i megbeszélésen Beust még igazolhatatlannak bélyegezte az érvelést, január 19-i dátumú utasításában viszont már maga is nagy meggyőződéssel fejtegette, milyen szoros összefüggés áll fenn a párizsi szerződés 11. cikke (a Pontus-klauszula) és az 1856. novemberi *Acte Public* 21. cikke (az EDB intézményeinek semlegesége) között; ha az egyiket felszámolják, megváltoztatandó a

⁵² Közös mt. jkv. PZ 100. Bécs, 1871. 1. 17. PA XL K. 285. Vö. Lutz, 404–406.

⁵³ Beust Apponyinak. Buda, 1871. 1. 19. PA VIII K. 77.

másik is. Ausztria – hangzott a további érvelés – 1856-ban áldozatot hozott, amikor hozzájárult, hogy a Duna egészét konvencionális folyónak deklarálják és az szintén áldozat volt részéről, hogy elfogadta a nem parti államok bizonyos fajta felügyeletét a folyó egészére; ez utóbbinak ellenszolgáltatásaként kapta Ausztria az orosz hatalom korlátozását a Fekete-tenger medencéjében. Az európai ellenőrzés felszámolását sürgetve Beust szükségét látta hangoztatni, hogy a Habsburg-monarchia ezáltal nem a hajózási szabadság felszámolására törekszik, hiszen ezt mindenkinek garantálta kétoldalú szerződéseiben, hanem csupán az önrendelkezés jogának visszaszerzése a célja. Ez utóbbi része az, hogy a Vaskapunál a hajózási akadályokat eltávolíthassa és az érintett parti országokkal maga egyezkedjék. Az instrukció természetesen tartalmazta ezen kívül az Andrássy megfogalmazta térbeli és időbeli korlátozást az EDB további fennmaradására, valamint fenntartotta a jogot, hogy Ausztria–Magyarország külön javaslatot terjesszen elő a parti államok bizottságának szükséges átalakításáról. Ez utóbbi kitétel a németországi változásokból, illetve az egységes román állam létrejöttéből fakadó következmények számbavételének lehetőségét volt hivatva biztosítani, de a konferencián e problémák végül is nem kerültek napirendre.

A londoni konferenciára készített osztrák–magyar program túlzó, irreális elemeinek kivihetlensége a tanácskozások megkezdése után hamar kiderült. Senki sem támogatta azt a gondolatot, hogy a Fekete-tengeren az újból létrehozandó orosz hadiflotta ellensúlyozásaképpen európai hadihajókat kell állomásoztatni. Beust ezt követően megkísérelte az idegen hajóknak legalább a Duna-torkolatban tervezett emelését keresztülvinni. 1871. január 26-án azt táviratozta Londonba, e követelés elfogadása sine qua non feltétele annak, hogy Ausztria–Magyarország az eredeti orosz kívánságot akceptálja.⁵⁴ Ám ez a lépés sem bizonyult szerencsésnek. A törökök, némi ingadozás után, arra az álláspontra helyezkedtek, hogy felségjogaikkal összeegyeztethetetlen korlátlan számú idegen hajó jelenléte a Duna-deltában.⁵⁵ Mivel az osztrák–magyar diplomácia ebben a kérdésben sem volt képes a többi hatalom támogatását megszerezni, Beustnak le kellett mondania arról, hogy az óhajt tovább erőltesse.⁵⁶ Ezzel viszont megnyílt a Duna-program többi elemének gyors elfogadtatása felé vezető

⁵⁴ A távirat szövege uo.

⁵⁵ Prokesch távirata Beustnak. Konstantinápoly, 1871. 2. 6. PA XII K. 98; Apponyi távirata Beustnak. London, 1871. 2. 6. PA VIII K. 76.

⁵⁶ Beust távirata Prokeschnek. Buda, 1871. 2. 6. PA XII K. 99.

út. Apponyi már január 26-án megtáviratozta, hogy a konferencián senki sem vitatja el a Duna-kérdés összefüggését a fekete-tengeri változásokkal, és nem kifogásolják az osztrák–magyar kívánságokat, Törökország és Anglia pedig hajlandók kezdeményezni az európai bizottság prolongálását, de az őrhajóügyben világosságot kell teremteni.⁵⁷

A londoni konferencia egy *konvenciót* dolgozott ki, amely a nagyhatalmak új egyetértését öntötte nemzetközi jogi formába.⁵⁸ E konvencióban a negyedik cikk foglalkozott az EDB-vel és a kikötések összhangban álltak a bécsi elképzelésekkel. Mivel a bizottság állandósítását és jogkörének Bräiláig való kiterjesztését szorgalmazó angol javaslat nem nyerte el a többség támogatását, az új formula szerint a bizottság mandátumát 1883. ápriliséig hosszabbítják meg, és tevékenysége változatlanul csak a deltára korlátozódhat. Ez volt az egyetlen pont, ahol az osztrák–magyar diplomáciának szándékát maradéktalanul sikerült realizálnia. A parti államok bizottsága, valamint a Vaskapu szabályozása kérdésében úgyszintén eredményeket könyvelhetett el, itt azonban a sikerre bizonyos körülmények némi árnyékot vetettek. A Duna-kérdéssel foglalkozó első ülésen, február 3-án Apponyi két javaslatot terjesztett elő. Az egyik szerint a parti bizottság újbóli összehívásának feltételeit maguk a parti hatalmak előzetes megegyezéssel szabják meg (azaz nem a nagyhatalmi Európa egy újabb alkalmi konferencián). A másik indítvány értelmében Ausztria–Magyarország magára vállalja a Vaskapu körzetében található hajózási akadályok eltávolításának feladatát, és a vonatkozó folyamrész többi parti országával megegyezést köt a vállalkozás technikai és pénzügyi feltételeiről, a konferencia pedig a párizsi szerződés 15. cikkében foglalt korlátozás felfüggesztésével lehetővé teszi a munkálatok költségeinek fedezésére szolgáló hajóilleték bevezetését a megjavított részekén.⁵⁹ Az ülés résztvevői hajlottak a két indítvány elfogadására – a lényeg nem érintő módosításokkal. Bécszet optimizmus töltötte el, de ez nem tartott sokáig. A török kormány, bár előzőleg több képviselője külön kifejezte egyetértését az osztrák–magyar javaslatokkal, február második hetében hirtelen megváltoztatta felfogását. Az okokat kutató miniszternek Apponyi és a belgrádi osztrák–magyar

⁵⁷ Apponyi Beustnak. London, 1871. 1. 26. PA VIII K. 77.

⁵⁸ Szövegét közli: Die Große Politik der Europäischen Kabinette. Bd. 2. Der Berliner Kongress und seine Vorgeschichte. Berlin 1922, Nr. 226; Szbornyik dogovorov Rosszii sz drugimi goszudarsztvami 1856–1917. Moszkva, 1952. 107–110.

⁵⁹ Sturdza, Recueil, 100–101.

diplomáciai megbízott, Kállay szolgált felvilágosítással: a bécsi tervekkel szembeni ellenállást a belgrádi kormány szítja.⁶⁰

Az október végi orosz jegyzék indokolatlan válsághangulatot eredményezett a Ballhausplatzon. Beust attól tartott, hogy a fekete-tengeri orosz aktivitás következtében zavargásokkal lehet számolni a Monarchia déli szomszédainál.⁶¹ November 23-i dátummal jegyzékben figyelmeztette Belgrádot és Bukarestet, tartsák tiszteletben a fejedelemségnek a Portával fennálló kapcsolatait szabályozó nemzetközi szerződéseket. A figyelmeztetést fenyegetéssel párosította: a Monarchia, ha szükség lenne rá, kész saját erejével biztosítani ezen szerződések tiszteletben tartását.

Romániát éppen soron levő belső válsága teljesen lekötötte; az ellenzék nyomására Károly fejedelem a lemondás gondolatával foglalkozott, és a kormányválság miatt nagyobb külső aktivitásra Bukarestben nem is gondolhattak. Szerb részről annál élénkebben reagáltak a bécsi lépésre.⁶² A régenstanács úgy értelmezte a figyelmeztetést, hogy Ausztria megváltoztatja addigi barátságos és jóindulatú viszonyát a fejedelemséghez. Amikor a szerbek megtudták, hogy a Monarchia a londoni konferenciától magának kér felhatalmazást a Vaskapu szabályozására, erőteljes diplomáciai akcióba kezdtek, hogy megghiúsítsák a szándék megvalósítását. Javaslatl fordultak Romániához, lépjenek fel közösen az osztrák terv ellen, valamint küldöttet menesztettek Londonba és Pétervárra, hogy szövetségeseiket szerezzenek azon felfogásuk érvényre juttatásához, amely szerint a londoni konferenciának nincs joga döntést hozni a folyamszabályozás ügyében – arra egyedül a parti államok bizottsága illetékes. Belgrádban féltékenyen vigyáztak a párizsi szerződésből eredeztetett beleszólási-közreműködési lehetőség fenntartására: szerbek és románok nélkül nincs parti bizottság, ez utóbbi nélkül viszont a folyamszabályozás nem valósítható meg.⁶³ Bár a szerbeknek nem sikerült Romániát mozgósítaniuk és Pétervárott sem pártfogolták elképzelésüket, a londoni török nagykövetnél és nyomában a

⁶⁰ Beust távirata Apponyinak. Bécs, 1871. 2. 16. PA VIII K. 77.

⁶¹ Utólag a miniszter maga ismerte el: Beust Prokeschnek. Bécs, 1871. 3. 24. PA XII K. 99.

⁶² Beust jegyzékéről és annak szerbiai fogadtatásáról a belgrádi román diplomáciai képviselő: *Correspondance diplomatique roumaine sous le roi Charles I^{er}* (1866–1880). Bucarest, 1938. 378–380. L. még *Jovanović, Sl.*: Vlada Milana Obrenovića. Knjiga prva 1868–1878. Beograd, 1926. 115–116.

⁶³ Beust Prokeschnek. Bécs, 1871. 1. 21. PA XII K. 99.

Portánál meghallgatásra találtak.⁶⁴ Beust kemény hangú jegyzékben szólította fel a belgrádi kormányt ellenállásának beszüntetésére, de az ellenakció már elkésettnek bizonyult.⁶⁵

A török határozottságot látva Beust engedni kényszerült; attól tartott, hogy nemleges válasza esetén a Porta az egész konferenciát kudarcra kárhoznatná. Elfogadta a módosító indítványokat. Ezek egyike az eredeti tervezetnek a parti államok bizottságáról rendelkező pontját változtatta meg. Az új osztrák–török egyezkedés nyomán a londoni konvenció 5. cikke immár nem csak az osztrák–magyar kívánságot foglalta magában azáltal, hogy kimondta: a parti bizottság újbóli összehívásának feltételeiről maguknak a parti hatalmaknak kell előzetesen megállapodniuk, hanem azt az előírást is, hogy ezen jövődő megállapodás nem sértheti a dunai fejedelemségeknek a párizsi szerződés 17. cikkében rögzített jogait. Az eredményt az osztrák–magyar diplomácia részleges kudarcnak fogta fel. Az eredeti, Apponyi-féle változattal az volt a célja, hogy a parti bizottság érdemi működését gátló régi jogvitát formálisan kiküszöbölje, vagyis kizárja a két fejedelemség obstrukciójának lehetőségét.⁶⁶ Ebből a nézőpontból nézve a bécsi elkeseredésnek reális oka volt. Ha azonban tekintetbe vesszük azt is, hogy a parti államok bizottságának felélesztése a londoni konferencia időszakában már inkább csak elméleti eshetőségként szerepelt és azt, hogy a későbbiek során ezen intézmény a régi, 1856-ban megszabott formájában nem jutott semmiféle szerephez, úgy a kudarcélménynek nem szükséges különösebb fontosságot tulajdonítanunk. A törökök által kiereszkolt másik változtatás a Vaskapu-szabályozást érintette. Az eredeti Apponyi-féle formula kifejezetten a Monarchiára ruházta az egész kivitelezést, csupán a pénzügyi-technikai részletekről kellett szomszédjaival megállapodásra jutnia. A módosított és a konvencióba 6. cikként belefoglalt új szöveg mindkét elemnél visszalépést mutat: a szabályozásnál általánosságban beszél az érintett parti hatalmokról és nem emeli ki

⁶⁴ Pisma Jovana Ristića Filipu Hristiću od 1870 do 1873 i od 1877 do 1880. Beograd 1931, Nr. 8, 13, 15, 17. – Mijatović szerb megbízott londoni tárgyalásairól közöl adalékokat *Spasov L.* cikke „La Serbie et la question du Danube à la Conférence de Londres de 1871” (Études balkaniques. Sofia, 1980. N° 4), anélkül, hogy a tágabb összefüggéseket figyelembe venné.

⁶⁵ A Kállayhoz 1871. február 12-én intézett utasítás: PAVIII K. 77.

⁶⁶ A konferencia osztrák–magyar meghatalmazottjainak értékelő beszámolója: Apponyi Beustnak. London, 1871. 3. 14. Uo. K. 76.

Ausztria–Magyarországot, a tervezett megegyezés célja pedig nem egyes részletek, hanem a vállalkozás egészének jogi rendezése. Az új formula tehát kétségtelenül hátrányosabb kiindulópontot teremtett a dualista monarchia számára, de ezek a hátrányok sem jutottak a későbbiek folyamán érdemleges szerephez; maradt maga a jogi lehetőség a szabályozásra.

A londoni konferencia eredményeinek értékelése – legalábbis ami a Dunát illeti – jórészt attól függ, hogy csupán az előzetesen kialakított program célkitűzéseivel vetjük-e egybe a létrejött konvenció megfelelő pontjait, avagy a távolabbi következményeket mérlegelve alkotunk ítéletet. Az előbbi módot követve osztrák–magyar kudarcokról lehet beszámolni, a második megközelítés alapján viszont állítható, hogy az 1871-es londoni konvenció 4–6. cikke lényegében kielégítette az osztrák–magyar kívánságokat: az EDB-t kellő formában prolongálta, a régi típusú parti bizottság összehívásáról végleg lemondott és megnyitotta az utat a Vaskapu szabályozásához a Habsburg-monarchia által elképzelt keretek között.

*

Alig egy hónappal azután, hogy a londoni nagykövetek aláírásukkal látták el az új konvenciót, az osztrák–magyar külügyminisztérium sietve hozzálatott a hatodik cikkben foglaltak gyakorlati megvalósításához. Beust április 13-án átiratban kérte fel a Monarchia két felének kormányát, egyezzenek meg egymás között az al-dunai hajózási akadályok eltávolításának kívánatos módozatairól, hogy a külügyi hivatal konkrét javaslatokat tehesen a Portának, majd a fejedelemségeknek is.⁶⁷ Magyar részről már nem találták ilyen sietősnek a dolgot. Gorove közlekedésügyi miniszter a felszólításra azt válaszolta, álláspontjának kialakítása előtt tájékozódnia kell azokról a korábbi tervekről, amelyek alapján az 50-es évek derekán már megkezdtek a sziklarobbantásokat a Vaskapunál, és a bécsi belügyminisztérium archívumában elvégzendő kutatásra időt kért.⁶⁸ Beust ugyan többször megsürgette az ügyet, de hiába; a magyar kormány csak az év vége felé adta beleegyezését ahhoz, hogy a Vaskapu-szabályozással kapcsolatos problémákról közös miniszteri értekezleten döntsenek. De még ezután is

⁶⁷ Beust Andrásynak. Bécs, 1873. 4. 13. OL K 26 1871–254 (557).

⁶⁸ Gorove Andrásynak. Dátum nélkül (május 5-én iktatva). Uo. 1871–254 (639).

fél esztendő szükségeltetett ahhoz, hogy az ügy érdemben előremozduljon. A sokhónapos huzavónának kettős oka volt. Egyrészt a tervezett munkálatok költségmegosztása körül felszínre került magyar—osztrák nézeteltérés, másrészt az az osztrák törekvés, hogy az al-dunai munkálatokkal kapcsolatos közreműködésüket függővé tegyék egyéb Duna-szabályozási belső viták számukra kedvező elintézésétől.

Éppen az idő tájt lendülettel folyt a folyam bécsi partszakaszának kiépítése és a Béctől a magyar határig tartó rész szabályozása. Sok osztrák szakember azt vallotta, a regulációba fektetett milliók megtérülésének első feltétele, hogy a folyamnak a magyar határon túli részén szintén eltávolítsák a hajózási akadályokat.⁶⁹ Andrássy mint magyar miniszterelnök már 1867-ben kilátásba helyezte a Dévény és Gönyű között szükséges munkálatok elvégzését. Hohenwart osztrák belügyminiszter 1871 elején, éppen a londoni konferencia idején, nyomatékkal sürgette az ígéret teljesítését.⁷⁰ A felső Duna-szakasz szabályozásának költségeit a közmunka- és közlekedésügyi minisztérium 36 millió akkori forintra becsülte és kijelentette, ezen tetemes összeg „az országot súlyosan terhelné akkor, midőn a Dunán oly munkák létesítése is szükségeltetik, melyek a felső Duna szabályozásánál előbbre valók”. Magyar felfogás szerint először a Vaskapura kell sort keríteni, „mely nézet mellett szól keleti összeköttetéseink hiányainak eltávolítása, valamint . . . az ez irányban eddig igen elhanyagolt nemzetközi kereskedelmünk fejlesztésének szüksége”.⁷¹ Beust nem helyeselte a merev magyar álláspontot. A külügyminiszterre hatást gyakorolt a ciszlajtán kabinet azon fenyegetése, hogy céljai elérésére kezdeményezni fogja a parti államok bizottságának egybehívását, mivel ez a szerv hivatott arra, hogy az összes hajózási akadály eltávolítását előírja. Ezt a taktikázást veszélyesnek tartva a külügyminiszter engedékenységet kért Budapesttől — egyelőre hiába.⁷²

Az al-dunai szabályozásról kötendő megállapodás létrejöttét a gönyűi probléma mellett ugyancsak erősen hátráltatta a tervezett költségek megosztásának ügye. Nem a kiadások tényleges pénzügyi fedezéséről volt szó,

⁶⁹ A magyarországi Felső-Duna folyamzáró munkálatokról és az alsó-ausztriai szabályozásokról I. *Töry K.*: A Duna és szabályozása. Budapest, 1952. 168–170., 250–252., 272–273.

⁷⁰ Hohenwarth Festeticsnek. Bécs, 1871. 2. 12. OL K 26 1871–254.

⁷¹ Gorove Andrássynak. Pest, 1871. 6. 30. OL K 173 1871–XIV–5122.

⁷² Beust Andrássynak. Bécs, 1871. 2. 22. OL K 26 1871–254 (269).

csupán állami garanciáról a bankoktól majdan felveendő kölcsön visszatérítésére, de a vita ez ügyben oly hevességgel folyt, mintha valóságos kifizetésről kellett volna dönten. A magyarok kezdetben a közösügyi kvóta szerinti megosztást (30:70) ajánlották, ezt a külügyminisztérium elvetette és az érdekek meg a várható haszon egyenlőségére hivatkozva fele-fele arányú költségvállalást javasolt. Osztrák részről még ezt sem fogadták el, helyette a birodalmon belüli parthossz megosztását kívánták alapul venni; ami 1 : 3 arálynak felelt meg Ausztria javára. A magyar visszatútasításra felajánlották, ha a gönyüi szabályozásra a budapesti kabinet kötelezettséget vállal, hajlandók a Vaskapunál kedvezőbb módozatot is elfogadni. Ezzel sem voltak képesek a magyar ellenállást megtörni. Mivel a gönyüi mederszabályozás tényleges kiadást jelentett, amelyet a magyar költségvetésből kellett volna fedezni, míg a Vaskapunál vállalandó garancia nem járt közvetlen pénzügyi teherrel (a bankok beruházását a hajóvámokból később fedezni lehetett), Budapest inkább vállalta a Vaskapunál az osztrákok előterjesztette kedvezőtlenebb változatot, mintsem az azonnali nagy költséggel járó felső-dunai folyamszabályozás megkezdését.⁷³ A jegyzékváltások és közös miniszteri konferenciák formájában zajló vita alkalmat adott annak kidomborítására, hogy a Vaskapu-szabályozás reális anyagi érdekei nagyobb mértékben előnyösek Ausztriának, mint Magyarországnak. A külügyminiszteri posztot 1871 októbere óta betöltő Andrássy és a magyar szakminiszterek azzal érveltek, hogy az al-dunai forgalmat a DGT hajói bonyolítják le és a társaságnak a Monarchia határain kívüli forgalma után fizetett adója a kvóta szerint, tehát 30:70 arányban került felosztásra a magyar és az osztrák kincstár között; emlékeztettek arra is, hogy a javítások utáni megnövekedő forgalomból az iparcikkek kivételében érdekelt osztrák külkereskedelem sokat profitálhat, míg a magyar gabonakereskedelmet a fejedelemségekből behozott cereáliák nem mindig előnyösen érintik. Mindez azonban nem hatotta meg az osztrák minisztereket. Miután a hosszú vitát lezárni hivatott 1872. június 9-i koronatanácson az uralkodó az osztrák felfogást pártfogolta, a döntés nem lehetett kétséges.

Miközben ez a belső vita zajlott, az osztrák–magyar diplomácia megkezdte tárgyalásait a Portával a szükséges nemzetközi szerződés előkészíté-

⁷³ Közös mt. jkv. PZ 121. Bécs, 1872. 1. 3.; PZ 125. Bécs, 1872. 6. 1.; PZ 127. Bécs, 1872. 6. 9. Valamennyi: PA XL K. 285/286.

séről. Közvetlenül a londoni konferencia után a Porta hajlandóságot mutatott az egyenlőségi alapon megkötendő szerződés azonnali tárgyalására. Beust külügyminisztersége idején ez ügyben Romániával is folytak konzultációk, ezek azonban Bukarest érdeklődésének ellenére hamarosan abba maradtak.⁷⁴ Andrassy más felfogást képviselt: a Monarchiának egyedül Törökországgal kell megegyeznie, és a megállapodás létrejötte után az érintett két kis országot elég csupán tájékoztatni.⁷⁵ Nézetéhez a törökök csatlakoztak. A londoni konferenciát követően a szerbek még nagy győzelemként értékelték a hatodik cikk új formuláját,⁷⁶ de lelkesedésüket csakhamar csalódás váltotta fel: a törökök a tárgyalásokba sem a szerbek, sem a románok képviselőit nem vonták be és a belgrádi tiltakozásokat könnyedén háritották el azzal, hogy a konvenció 6. cikke „part menti hatalmak” (les puissances riveraines) meghatározása kizárólag a nagyhatalmakra vonatkozik.⁷⁷

A bécsi külügyminisztérium képviselői négy éven át tárgyaltak a Portával a Vaskapu körzetében foganatosítandó folyamszabályozás politikai, pénzügyi és technikai részletproblémáiról. Andrassy nagy fontosságot tulajdonított az ügynek. Többször kijelentette, a Monarchia befolyásának növekedését, hatalmának gyarapodását reméli a vállalkozástól. Az 1872. január 3-i közös miniszteri konferencián azt fejtegette, a Vaskapunál végrehajtandó műveletekre kedvező nemzetközi helyzetben kerülhet sor: az új Németország Ausztriát támogatja a Keleten, Bécs viszonya Oroszországhoz érezhetően javult, a nyugatiak pedig hagyományosan érdekeltek a javításban. Ha a Monarchia gyorsan megállapodik a Portával és hozzáfog a kivitelezéshez, az nagy politikai haszonnal járhat.⁷⁸ Az óhajból azonban egyelőre nem sok vált valóra. A tényleges mederszabályozásra nem a 70-es években, hanem csupán két évtizeddel későbbben került sor. 1873 júliusában egy előzetes megállapodás jött létre a vállalkozás során betartandó alapelvekről, amely szerint a Portát a költségek nem terhelik és a fejedelemségek autonóm jogait a munkálatokkal kapcsolatosan megőrzik. Később egy nemzetközi szakértői bizottság, a helyszínen tartott vizsgálódá-

⁷⁴ Beust Andrassynak. Bécs, 1871. 4. 20. OL K 26 1871–254 (1840); Hofmann Andrassynak. Bécs, 1871. 6. 27. Uo. 1871–254 (988).

⁷⁵ Elveit kifejtette az 1872. január 3-i minisztertanácsban. L. a 73. jegyzetet.

⁷⁶ Pisma Jovana Ristića Filipu Hristiću. Nr. 17.

⁷⁷ Jovanović, Vlada Milana, 116.

⁷⁸ L. a 73. jegyzetet.

sok alapján, konkrét javaslatokat tett a műszaki kivitelezésre. Nehezen született megoldás a vállalkozás pénzügyi fedezetére; az 1873-as tőzsdekrach a pénzügyi intézeteket óvatossá tette. Még mielőtt a Vaskapu-szabályozás érdembeli munkája döntő fázisba léphetett volna, fellángolt a nagy keleti válság és a régóta megoldásra váró szabályozást a háborús fejlemények ismét elnapolták.

III. A DUNA-PROBLÉMA A BERLINI KONGRESSZUS IDEJÉN. TERVEK AZ OSZTRÁK–MAGYAR BEFOLYÁS KITERJESZTÉSÉRE (1878–1879)

A hetvenes évek közepén kibontakozó és az 1877–78-as orosz–török háborúval tetőző nagy balkáni válság különálló – és a szakirodalomban sokszor leírt –, fontos fejezete a nemzetközi kapcsolatok 19. századi történetének.¹ Az elsöprő katonai győzelmet arató cári Oroszország 1878 márciusában, a San Stefanó-i békében a félsziget politikai erőviszonyainak teljes átrendezését írta elő.² A Duna-kérdésnek szerény hely jutott a békeszerződésben. 12. cikke a folyam román, szerb és bolgár szektorainak katonai semlegesítését irányozta elő, valamint deklarálta az EDB jogainak és kötelezettségeinek változatlan érvényességét. Az előző év végén a német és az osztrák császár tájékoztatására készített orosz előbéke-tervezet megfelelő pontja még ennél is kevesebbet tartalmazott, minden konkretizálás nélkül szólt a hajózási szabadság fenntartásáról és az EDB további létezéséről.³ Az erre adott január 8-i osztrák–magyar válasz általában éppen úgy,

¹ A rendkívül terjedelmes szakirodalomból leginkább ajánlható *Langer W. L.*: *European Alliances and Alignments 1871–1890*. New York, 1964; *Summer, B. H.*: *Russia and the Balkans 1870–1880*. Oxford, 1937; *Anderson, M. S.*: *The Eastern Question 1774–1923*. London, 1972; *Djordjević, D.*: *Revolutions nationales des peuples balkaniques 1804–1914*. Beograd, 1965; *Isztorija gyiplotmatyii. Tom II. Gyiplotmatyija v novoje vremja 1871–1914*. Moszkva, 1963; *Vosztocsnij voprosz vo vnjesnyej polityike Rosszii. Konyec XVIII – nacsalo XX v. Moszkva, 1978.* – Magyarul *I. Diószegi I.*: *Klasszikus diplomácia – modern hatalmi politika*. Budapest, 1967. – Elavult szempontjai és módszere ellenére (anyaga miatt) még ma sem nélkülözhető *Wertheimer E.*: *Gróf Andrassy Gyula élete és kora. II–III*. Budapest, 1913.

² Szövegét *I. Szbornyik dogovorov Rosszii sz drugimi goszudarsztvami 1856–1917*. Moszkva, 1952. N° 25.

³ *II. Sándor cár Ferenc József császárhoz. Poradim, 1877. 11.27./12.9. PA I K. 453.*

mint a Dunát érintő pontban a megnövekedett balkáni orosz befolyás miatti félelmet tükrözte. Bécszet riasztotta az a körülmény, hogy Oroszország Dél-Besszarábia visszaszerzésével újból parti állammá vált. Ausztria–Magyarország kezdeményezte a teljes Alsó-Duna semlegesítését egészen a Vaskapuig.⁴ Mivel a neutralizáció gondolatát Bismarck is pártfogolta,⁵ az oroszok ebben egyelőre engedni kényszerültek.

A San Stefanó-i békefeltételek közzététele Európa-szerte élénk politikai mozgást indított el. Az oroszok nagymérvű hatalmi gyarapodását az összes többi nagyhatalom ellenérzéssel fogadta. A kormányok között heves vita folyt az orosz győzelem számukra káros következményeinek kivédéséről. Ebben a diplomáciai csatában Andrássy az élen járt. Március derekától az osztrák–magyar politikai közvélemény szintén erőteljesen hallatta hangját. Az osztrák nagypolgárság vezető orgánuma, a Neue Freie Presse halálos veszedelmet fedezett fel Oroszország előretörésében, nemcsak politikai-stratégiai vonatkozásban, hanem gazdasági téren is. Az éppen akkor javaslatként felmerült berlini nagyhatalmi konferenciára utalva a lap kész cselekvési programot vázolt fel az osztrák–magyar diplomácia számára.⁶ A gazdasági érdekek döntő szféráit átfogó tervezetben a Duna-kérdés kiemelt helyen szerepelt. A hajózás szabadságát biztosító 1856-os szerződést fenn kell tartani – fejtegette a lap. – De ez a szabadság többé nem elegendő. A partszakasz jelentős részét birtokolva Oroszországnak lehetősége nyílik a hajóforgalom tetszés szerinti akadályozására. Európának erőteljes eszközökkel kell felszerelnie magát. A lap szerint egy, a torkolat közelében állomásozó európai hadiflotta nyújthat csak kellő garanciát a Duna szabadságára. Az európai flottabázis gondolatával az olvasó már korábban, a londoni konferenciánál találkozott. Hasonlóképp csak a szélesebb publikum számára jelentett újdonságot a Neue Freie Presse azon ötlete, hogy az Európai Duna-bizottság székhelyét tegyék át Bécsbe. Az osztrák–magyar diplomácia ezekkel az eszközökkel korábban már eredménytelenül próbálkozott.

Az éppen közzétett San Stefanó-i feltételekre és az Andrássy kezdeményezte új nagyhatalmi kongresszus hírére a közvéleménnyel egyidőben a ciszlajtán kormány is reagált és az előbbivel teljesen egybevágó álláspontot

⁴ Ferenc József II. Sándorhoz. Bécs, 1878. 1. 8. Uo.

⁵ L. Oszvobozszenyije Bolgarii ot tureckovo iga. Dokumenti v trjoh tomah. Tom II. Moszkva, 1964. N^o 450.

⁶ Neue Freie Presse. Morgenblatt. 1878. 3. 14.

foglalt el. Chlumecky kereskedelmi miniszter felszólította a külügyminisztert, gondoskodjon arról, hogy a létrejövő kongresszus a függő államjogi kérdések rendezése során az anyagi (közgazdasági) kérdésekben is „megfelelő” és „végleges” megoldást adjon. Chlumecky hangsúlyozta, nem általános elvek deklarálására gondol, sokkal inkább olyan átfogó intézkedésre, amely egyben minden érdemi részletkérdést is kötelezően szabályoz, és ezáltal a Habsburg-monarchia veszélyeztetett balkáni gazdasági érdekeit kellő védelemben részesíti. A bécsi kereskedelmi miniszter a Neue Freie Presse fentebb ismertetett cikkéhez hasonlóan három fő területet jelölt meg ezzel kapcsolatban, a vasútépítés és a kereskedelmi viszonyok mellett külön említve a rendezetlen Duna-problémát. Az érdekvédelmi feladatok belső tisztázására Chlumecky a vám- és kereskedelmi konferencia gyors egybehívását indítványozta.⁷

A Ballhausplatzon helyeslésre talált a kezdeményezés, és Andrassy azonnal szétküldte a meghívókat a gazdaságpolitikai megbeszélésre. A magyar kormány, átlátva a kérdés horderejét, minisztertanácsi határozatban rögzítette álláspontját: „A Dunát illetően törekedni kell, hogy a hajózás szabadsága jövőre is biztosítva maradjon” és a teendő intézkedések meghozatalánál a „Monarchia részére döntő befolyás biztosíttassék”.⁸ Az első követelés csak látszatra egyértelmű; mi már tanúi voltunk annak, hogy e fogalom többfajta értelmezést engedett meg. Aligha tévedünk azonban, ha azt állítjuk, hogy a magyar kormány, saját közvéleménye túlnyomó részével azonosan ítélve meg a helyzetet, az Oroszországgal szemben védelmezendő hajózási szabadságot tartotta szem előtt. A második követelés éppoly világos, mint amilyen kategorikus, és a továbbiakban sűrűn fogunk vele találkozni.

A külügyminisztérium gazdaságpolitikai osztályának vezetője, Schwegel, az akkor még nagyon közelinek hitt kongresszusra tekintettel alig néhány nap alatt írásba foglalta a Ballhausplatz gazdaságpolitikai elképzeléseit. E jellegzetes dokumentumból minket most közelebbről a Duna-problémát taglaló fejezet érdekel.⁹ Schwegel a Monarchia feladatát abban foglalta össze, hogy el kell háritani a Dunának a Vaskaputól *lefelé* terjedő

⁷ Chlumecky Andrásynak. Bécs, 1878. 3. 18. AR F 34 SR K. 272.

⁸ M. mt. jkv. 1878. 3. 25. (8/1. sz.) OL K 27.

⁹ A Schwegel-elaborátumról részletesebben: *Palotás E.*: Célok és a történeti realitás. Osztrák–magyar gazdasági törekvések a Balkánon a berlini kongresszus időszakában. Századok, 1979. 6. sz. 990–992. (a továbbiakban: *Palotás*).

szakaszán minden akadályt, ami a szabad hajóforgalmat nehezíti vagy gátolja, és egyben meg kell akadályozni minden olyan megállapodást, amely jogalapul szolgálhatna bármely idegen hatalomnak arra, hogy a Vaskapu *feletti* szakaszra (vagyis a Monarchia területére) befolyást gyakoroljon. A szabad hajózásra hivatkozva a tervezet kívánatosnak mondta a Vaskapu alatti szektor örök időkre szóló semlegesítését: a Duna e részén hadihajók nem közlekedhetnek, és az hadműveletek céljaira sem vehető igénybe. A semlegesítésnek ki kell terjednie a szigetekre, sőt a folyamágyon kívül mindkét partra 8 km mélységben. Az EDB intézményeinek, építményeinek és tisztviselőinek semlegességét kimondó korábbi szerződések fennmaradnak, éppúgy az is, hogy a nagyhatalmak a torkolatban korlátozott számú kis őrhajókat tarthatnak, ezek azonban legfeljebb Galacig hajózhatnak fel. A párizsi kongresszust követő idők szomorú tapasztalatai lebeghetnek Schwegel szemei előtt, amikor tervezetében leszögezte: ha a javasolt semlegesítés csak annak árán volna elérhető, hogy ugyanazon előírásokat kell alkalmazni a Vaskaputól felfelé is, akkor jobb lemondani róla és beérni az al-dunai hajózás szabad forgalmának garantálásával. Az osztrák–magyar Duna-program egyik központi elemét képező semlegesítés nagy bécsi hangulatváltozásról tanúskodik. Mint emlékezünk rá, a párizsi kongresszus előtt osztrák katonai oldalról, a londoni konferencia idején viszont Andrassy részéről hangzott el olyan javaslat, amely a Duna legalsó részén az európai (természetesen a javaslatok szerzőinek szándéka szerint főként osztrák) katonai jelenlétet lett volna hivatva jogilag alátámasztani. Mind 1856-ban, mind 1871-ben ebben látták az al-dunai osztrák hegemonia biztosításának garanciáját. A cél 1878-ban sem volt más, de a megváltozott feltételek miatt katonai eszközökkel már nem kísérleteztek.

Az elaborátumnak van két olyan passzusa, amely mind az ismert előzmények, mind pedig a későbbi, dolgozatunk további fejezeteiben tárgyalandó fejlemények miatt különös jelentőséggel bír. Az egyik ezek közül a nemzetközi testületekkel foglalkozik. A Schwegel-féle tervezet nagy hangsúllyal szól az Európai Duna-bizottságról. Legfontosabb az a megállapítása, hogy az EDB minden addigi joga és kiváltsága, valamint teljes addigi hatásköre időbeli korlátozás nélkül, tehát a londoni konferencián határidőként megjelölt 1883 után is fenntartandó. A valódi újdonságnak számító állásfoglalás – az EDB állandósításának elfogadása – tulajdonképpen egy hosszan tartó folyamat végét jelzi: a Ballhausplatz most jutott el az EDB-t átmeneti rosszként éppen csak eltűrő és a parti bizottságot abszolutizáló felfogástól az utóbbi tagadásáig és az előbbi fenntartás nélküli helyesléséig.

Az EDB örökletessé tétele előtt utat nyitó új bécsi álláspont az Angliához való közeledés beszédes jele. A parti államok bizottságát persze megemlíti Schwegel, de csupán azért, hogy leszögezze, reaktiválása nem időszerű, esetleges későbbi életrekeltségéről külön szerződéseknak kell gondoskodniuk.

Ugyancsak a későbbi fejlemények teszik fontossá a Schwegel-féle tervezetnek azt a részét, ahol a Monarchiával határos alsó folyamszakasz hajózási rendjéről van szó. Az elaborátum szerint a Vaskapu és Galac közötti folyamszakasz parti országait (tehát Romániát és Szerbiát, valamint az újonnan létrejövő Bulgáriát) kötelezni kellene arra, hogy a hajózási rendszer és a folyami rendszet kialakításánál szigorúan kövessék az EDB-nek a torkolatra kidolgozott és ott sikerrel alkalmazott rendszabályait. Ezt az osztrák oldalról már korábban felvetett gondolatot Schwegel kiegészítette egy eredeti elképzeléssel: a szükséges rendszabályok pontos betartásának ellenőrzésére az érintett államok egy közös *inspektorátust* alakítanak és ez utóbbi felügyelő szervben az EDB külön képviselteti magát.

A bécsi külügyminisztérium 1878 márciusában készített tervezetének eddig bemutatott újszerű elemei: az alsó szakasz messzeterjedő semlegesítése, az EDB állandósítása és (legalábbis közvetett) befolyásának kiterjesztése a Vaskapu–Galac közötti részre mind egy célt követtek, védekezésül szolgáltak a terjeszkedő orosz cárizmus feltételezett aspirációival szemben. 1878 tavaszán az ilyesfajta védekezésben nem egyedül Ausztria–Magyarország volt érdekelt, hanem egész Európa. A realizálás ezért nem tűnt különösebben nehéznek. A tervezet azonban nem érte be az általános, összeurópai feladatok sorjázásával, hanem kellő figyelmet szentelt a külön osztrák–magyar érdekek számbavételének is. Említést érdemel, hogy az idevágó fejtegetések teljesen egybecsengenek a Duna-gőzhajózási Társulat alig egy hónappal korábban készített és a külügyminisztériumhoz eljuttatott emlékiratának megfelelő részeivel.¹⁰ A DGT e beadványában magát szerényen fontos, hazafias intézménynek aposztrofálta, és erre hivatkozva kérte a minisztérium segítségét a függetlenedő román és szerb állammal, valamint az orosz protektorátusként létrejövő Bulgáriával szemben. A társulat attól tartott, hogy a három ország, nem lévén egyiküknek sem saját hajózási vállalata, fokozott anyagi terheket ró majd a hajózásra, ugyanakkor pedig változatlanul elhanyagolja a folyamrendészeti feladato-

¹⁰ „Promemoria.” (A DGT ügyvezető igazgatójának, Cassiannak aláírásával.) Bécs, 1878. 2. 26. AR F 34 SR K. 256.

kat és gátolja a hajóforgalom fejlesztéséhez, de egyáltalán: fenntartásához elengedhetetlen infrastrukturális beruházások (kikötőhelyek, raktárak építése stb.) megvalósítását.

Schwegel a DGT által ajánlott praktikus eszközök némelyikét alkalmazhatatlannak találta, így azt az ötletet, hogy az EDB-t terjesszék ki egészen Turnu-Severinig, meg azt is, hogy az 1857-es Duna-hajózási okmányt ismertessék el ezen országokkal. Két javaslatot viszont szinte szövetszerűen átvett az emlékiratból. Az egyik a román kormány által a hajóforgalomra újabban kivetett pótdadó eltörlését szorgalmazta. Mivel a szárazföldi forgalom ez alól mentesült, a Romániából a Monarchiába vezető, éppen kiépülő vasútnak előnyt biztosított. A Schwegel-tervezet ezért tiltani kívánta a dunai kereskedelemnek a szárazföldi forgalommal szembeni hátrányos megkülönböztetését, különilletékek fenntartását. A másik szerint a fennálló hajózási társaságok minden szerzett joga respektálandó és egyetlen magán- vagy állami vállalkozás sem részesülhet semmiféle külön jogban vagy előnyben mások hátrányára. Ez utóbbi követelmény értelme világos: a DGT esetleges jövőbeli konkurenciáját (a netán alapítandó új vállalatot) kívánja megfosztani saját állama támogatásától. Schwegel elabrárumába még a társulat amiatti panaszát is felvette, hogy a román kormány nem jogszerűen nagy összegű horgonyvetési illetéket rótt ki rá és hajtott be rajta. A konkrét osztrák igények ily módon valójában a DGT-nek a Vaskapu alatti szakasz hajózásában addig élvezett valóságos monopolhelyzetét voltak hivatva megerősíteni, a társaság profitérdekeit óvták. A tervezetben végezetül szó volt a régóta vajúdó Vaskapu-szabályozásról is. Itt az 1871-ben megfogalmazott eredeti megbízatás elnyerését tűzte ki célul, vagyis a londoni szerződés olyan értelmű megváltoztatását, hogy a munkálatok kivitelezésére egyedül a Habsburg-monarchiát hatalmazzák fel.

Schwegel tervezete (amelyről különben a március végi konferencián a szakminisztériumok képviselői érdemben nem nyilatkoztak, véleményüket rezerválták)¹¹ messzemenően figyelembe vette az al-dunai osztrák–magyar érdekeket, gondoskodott azok jogi védelméről. Tette ezt nem utolsósorban azért, hogy a torkolati hajózás kipróbált rendszerét kiterjesztette a Vaskapu és Galac közötti terjedelmes szakaszra, és e hajózási rendszer ellenőrzésére egy sajátos felépítésű szervezetet kreált. Ez nem kevesebbet jelentett, mint azt, hogy megvalósulás esetén a Monarchia déli határától kezdődően, le egészen a Fekete-tengerig nemzetközi felügyelet

¹¹ Andrassy Tiszának. Bécs, 1878. 4. 5. OL K 26 1878–606.

alatt álló és a nem közvetlenül parti országok érdekeit is figyelembe vevő szabályozott hajóforgalmi rend lép életbe. Mindezt a nemzetközi jog akkori normáinak és a kialakult erőviszonyoknak számbavételével tette Schwegel. Eljárását az illetékes bécsi szakminisztérium mégsem értékelte kellően. Osztrák részről a Duna-kérdést taglaló elaborátumot – akárcsak a kereskedelmi viszonyok fejlesztését meg a transzbalkán vasútépítés kiteljesítését vizsgáló további tervezeteket – többrendbeli kifogással illették.¹² Ez utóbbiakat Chlumecky 1878. május 30-i, Andrássyhoz intézett levele részletezte. A Duna-kérdésben a ciszlajtán kabinetnek három kívánsága volt. Az egyiket éppen csak megpendítette Chlumecky: a torkolati rész további fejlesztésénél a Szulina-ág helyett a délebbi Szent György-ágot kívánta előnyben részesíteni. Ha stratégiai okokból méltánylást érdemlőnek tűnhetett is (különösen az orosz–török háborút követő hónapokban) egy ilyen elgondolás, reálisnak mégsem volt mondható, hiszen az EDB részéről kereken két évtizede folytatott óriási és eredményes munka feláldozását kívánta. Nagyobb súlyt kapott a másik óhaj. Az osztrák miniszter – abból a lényegében igaz megállapításból kiindulva, hogy az Orsova és Iszakcsa közötti folyamrészen túrhetetlenek a folyamrendészeti viszonyok és az egyes parti országoktól, illetve azok hatóságaitól a tapasztalat szerint sem az nem várható el, hogy helyes normákat állapítsanak meg, sem az, hogy ezek megfelelő végrehajtásáról gondoskodjanak – elégtelennek találta a Schwegel-javasolta változtatást, vagyis, hogy a torkolati hajózási és folyamrendészeti elvek érvényességi területét egyszerűen kiterjesszék e szóban forgó részre oly módon, hogy a végrehajtás teljes egészében megmarad a parti államok kezében és az általuk alakítandó közös inspektorátus pusztán az előírások betartásának ellenőrzésére korlátozódik. A passzív szemlélődést kevelő Chlumecky indítványozta, hogy az inspektorátust a felügyelet mellett a döntéshozatal jogával is ruházzák fel, azaz e téren a végrehajtó hatalom ne az egyes államok adminisztratív szerveit, hanem ezen nemzetközi bizottságot illesse meg. („A bizottságnak büntetnie és parancsolnia kell!”) Az elgondolás kétségtelenül eredeti volt. Chlumecky továbbá azt is követelte, hogy ezen kiszélesített jogkörű bizottságban az elnöki teendőket Ausztria–Magyarország lássa el. Amennyiben az utóbbit nyíltan nem lehet követelni – tette hozzá az osztrák miniszter –, úgy arról kell gondoskodni, hogy a bizottságba delegálandó EDB-képviselő legyen az

¹² Vö. *Palotás*, 992.

elnök, de kezességet kell szerezni, hogy az EDB maga mindenképpen az osztrák—magyar delegátust jelöli ki erre a posztra.

A külügyminisztériumhoz intézett májusi osztrák válasznak volt egy további, immár a másik kormányhoz címzett óhaja: a lánchajózás engedélyezése Pozsony és Budapest között. A herrengassei kereskedelmi minisztérium a magyarok ilyen irányú gyors lépésétől tette függővé saját hozzájárulását a Vaskapu szabályozásához. Az osztrákoknak természetesen fontos volt, hogy az orsovai zuhatagok okozta akadályok eltávolítása után a szabadabb hajóforgalom gyümölcséből az ausztriai területek szintén részesedhessenek. A pozsony—gönyüi szakaszon fennállt természeti akadályok nehezítették az Ausztria és Magyarország közötti hajóforgalmat. A nehézségek leküzdésére, akkor úgy látszott, a kísérletezés stádiumában levő lánchajózás kiépítése (a fogaskerekű vasúthoz hasonlatos módszer) megfelelő lehetőséget nyújt.¹³ Magyar részről az engedélyezést régebb idő óta halogatták, aminek okát abban kereshetjük, hogy a DGT tevékenységét a birodalom eme felében ellenszenvvel kísérték a társaságnak a magyar érdekekkel gyakran ellentétes üzletpolitikája miatt. Leginkább tarifapolitikáját sérelmezték; Budapesttől Galacig a szállítás többbe került, mint a tengeri fuvarozás Londontól Galacig.¹⁴ Most a Vaskapu iránt érdeklődést és elkötelezettséget mutató magyar kormányra Bécsből nyomást próbáltak gyakorolni.¹⁵

A nemzetközi kongresszus elé terjesztendő gazdaságpolitikai program egészéről heves vita folyt a birodalom két felének kormányai között, de a vitában a Duna-probléma nem állt előtérben. A külügyminisztérium egyelőre nem reagált Chlumecky forradalmi gondolatára. A május 30-i indítványokra Budapestről érkezett válasz. A magyar kormány első megnyilatkozásában csupán a saját illetékességi körébe tartozó harmadik kívánsággal foglalkozott: a lánchajózással kapcsolatos osztrák követelést visszautasította és tagadta a Vaskapu és Gönyü közötti szakaszok konnexitását.¹⁶ Mintegy két hét múlva, amikor már folyt a berlini kongresszus, Péchy

¹³ A lánchajózásról: A Duna-Gőzhajózási Társulat. Visszapillantás keletkezésére és fejlődésére, különösen Magyarországon. Budapest, 1885. 42–45.

¹⁴ György E.: A Duna-gőzhajózási Társaság és a magyar érdekek. Budapest, 1883. — L. még Az OMGE által gazdasági bajaink kipuhatólása és orvoslása érdekében tartott Enquete-tárgyalások. V. füzet. Közlekedés. Budapest, 1881. 151.

¹⁵ Chlumecky május 30-i átiratának (Nr. 271/G. P.) teljes szövege AR F 34 SR K. 272.

¹⁶ M. mt. jkv. 1878. 6. 17. (16/5..sz.) OL K 27.

Tamás közlekedési miniszter részletesebb választ adott a Schwegel-féle tervezetben foglaltakra. A magyar miniszter az orosz cárizmus távoltartását központi kérdésnek deklarálva a teljes semlegesítést nevezte a legjobb megoldásnak, de esetleg elfogadhatónak találta azt is, hogy az EDB hatáskörét terjesszék ki Orsováig. A hajózási szabályzatok és a folyamrendészet gyakorlati megvalósításánál Péchy mindenképpen térbeli megosztást kívánt. A kedvezőbbnek tartott változat (a semlegesítés schwegeli koncepciójának realizálódása) esetén szerinte a végrehajtás jogát Orsováig a parti államok maguk gyakorolnák, attól lefelé pedig az EDB. Ha azonban az osztrák semlegesítési elképzelések kudarcra miatt előtérbe kerülne az EDB kompetenciájának kiterjesztése, úgy Péchy szerint a hajózási ponttól kezdve Galacig az újjáélesztett parti bizottságra kellene bízni a felügyeletet, Galactól lefelé viszont az EDB-re. Tehát Péchy szintén a nemzetközi jelleg kiterjesztése mellett szállt síkra, de Chlumeckytól eltérően nem kívánt teljesen új szervezet teremteni, hanem beérte a már meglévők újszerű felhasználásával. De neki is volt egy szokatlannak tűnő javaslata. Emlékezve a parti bizottság körüli korábbi nehézségekre, a magyar miniszter kettős szavazati jogot igényelt a bizottságon belül a Habsburg-monarchiának, hogy az utóbbi ezáltal védekezni tudjon a dunai kis államok esetleges majorizálási kísérleteivel szemben. A magyar válasz alig tért ki a pozitív osztrák igényekre, mindössze annyit jegyzett meg, helyteleníti azon követelést, hogy a DGT bizonyos illetékek alól mentesüljön, mivel a Duna-hajózási okmány teljes egyenlőséget ír elő.¹⁷

A Berlinbe összehívott európai kongresszust közvetlenül megelőző időszakban Andrassy külügyminiszter mindenfelől szövetségeseket verbuvált az osztrák–magyar célkitűzések támogatására. A program sarkalatos pontjait Bosznia bekebelezése, illetve a cárizmus teremtette Nagy-Bulgária széttörése, tehát a hatalmi viszonyokat meghatározó kérdések alkották; a gazdaságpolitikai törekvések csupán kiegészítő funkcióval bírtak. Mivel az előkészítő diplomáciai tárgyalásokon ez utóbbiakkal kapcsolatban semmilyen oldalról nem tapasztaltak kategorikus ellenszegülést, Bécsben joggal bizakodtak a sikerben. A Dunáról először a kongresszus kilencedik ülésén ejtettek szót, amikor a román területkérdés, közelebbről Besszarábia átengedésének ügye került szónyegre. Beaconsfield angol miniszterelnök felvetette, hogy Oroszországnak, amennyiben visszaköveteli az 1856-ban

¹⁷ Péchy Chlumeckynek. Budapest, 1878. 7. 2. OL K 26 1878–606 (1173).

elvesztett három dél-besszarábiai járást, kötelessége a Duna-szabadságról gondoskodni, hiszen az 1856-os szerződésben azért fosztották meg e területtől, hogy védjék a torkolat szabadságát. Andrássy a következő ülésen a gondolatot kiegészítette azzal, hogy Románia is csak azon előfeltétel mellett veheti birtokába a Duna-deltát, hogy ott a hajózás számára a „legátfogóbb” szabadság biztosítottatik.¹⁸

A probléma érdembeli megvitatására a 11. ülésen, július másodikán került sor, amikor az osztrák–magyar delegáció nevében Haymerle nagykövet négyponos tervezetet terjesztett a küldöttek elé megvitatás és jóváhagyás céljából. Az elaborátum messzemenően igazodott a márciusi Schwegel-tervezethez. Első pontja kimondta, a Dunán való hajózás szabadságának garantálására a Vaskaputól lefelé a folyam egésze semleges övezté alakul át; az e szakaszon, valamint a torkolatban található szigetek éppen úgy, mint a folyam két partja, beleértetődik a semlegességbe. A körzetben levő valamennyi erődöt lebontják és újak létesítését megtiltják. Hadihajók a folyót nem kereshetik fel, csupán a parti országok tarthatnak kisebb hajóegységeket a vámszolgálat és a folyamrendészet feladatainak ellátására. A korábbi szerződések értelmében a torkolatban állomásozó európai őrhajók legfeljebb Galacig hajózhatnak felfelé. A második pont szintén pontosan követte a márciusi tervezetet, ennek értelmében az Európai Duna-bizottság addigi funkcióit változatlanul ellátja, hatásköre Iszakcsa helyett egészen Galacig kiterjed, fennállása folytatódik 1883 után is mindaddig, amíg a nagyhatalmak új szerződést nem kötnek e tárgyban. A bizottság jogai, kötelezettségei és prerogatívái érintetlenül fennmaradnak, intézményeinek és személyzetének immunitása a fennálló szerződések alapján megerősítést nyernek. Az EDB funkciói gyakorlásában teljesen független azon állam területi hatalmától, amely állam a deltát birtokolja; saját felségjeleit alkalmazza, tisztségviselőit maga nevezi ki és fizeti. Szervezeti szabályzatát felülvizsgálják, hogy az abban foglaltakat az új viszonyokkal összhangba hozzák. Mivel az alsó szakaszon területtel bíró Románia a kongresszus döntésével teljes jogú szuverén állammá alakul, delegátusát az EDB egyenrangú tagjának ismerik el. E két pontban az osztrák–magyar diplomácia az úgynevezett összeurópai érdekeket foglalta össze és előterjesztésüknél messzemenően számított Anglia erőteljes támogatására.

¹⁸ A berlini kongresszus jegyzőkönyveinek legújabb kiadása: Der Berliner Kongress 1878. Protokolle und Materialien. Herausgegeben von Imanuel Geiss. Bop-pard am Rhein, 1979. Beaconsfieldről: 95–96, Andrássyról: 103.

Ebben a reményében nem is kellett csalatkoznia. A Haymerle-féle előterjesztés harmadik pontja a Vaskapu—Galac közötti folyamszakaszra írt elő bizonytalanul megfogalmazott rendezést: ezen szektor hajózási szabályzatát és folyamrendésétét összhangba kell hozni a Galactól lefelé érvényben levő, avagy majdan bevezetésre kerülő hasonló tárgyú rendelkezésekkel. A formula homályban hagyta azt a nem lényegtelen körülményt, ki és hogyan hozza „összhangba” az előírásokat. Viszont nagyon pontosan meghatározta, hogy a végrehajtásra, a szabályzatok gyakorlati alkalmazására az EDB által delegált különleges komisszár fog felügyelni. Az utolsó pont újdonság a márciusi elképzelésekhez képest, mivel akkor még a parti országok képviselőiből alakított bizottságra, vagyis magukra a közvetlenül érdekeltekre kívánták ezt a feladatot ruházni, s az EDB csupán képviseltette volna magát testületükben. Az új formula a felügyeletet teljesen kivette az érintett országok kezéből — s ezzel közelített azon megoldáshoz, amelyet Chlumecky terjesztett a bécsi külügyminisztérium elé. E pont foglalta magába az általunk ugyancsak ismert passzust: az egész Vaskapu—Galac szakaszon a kereskedelmet és hajózást semmiféle olyan különadóval nem sújthatják, ami a szárazföldi forgalom favorizálását eredményezhetné. Az osztrák—magyar javaslat utolsó pontja az 1871-es londoni szerződés 6. cikkének módosítását kezdeményezte abban az értelemben, hogy a Vaskapu és a zuhatagok körzetében a mederszabályozási munkálatok kivitelezésével egyedül Ausztria—Magyarországot bízzák meg; a parti országok egyetlen feladata megadni minden lehetséges könnyítést a munka sikere érdekében. A munkálatok költségeinek fedezését szolgáló ideiglenes hajóvám Ausztria—Magyarországot illeti.¹⁹

Az ülésen élénk vita bontakozott ki az osztrák—magyar előterjesztésről. A kongresszuson elnöklő Bismarck német kancellár legfőbb törekvése az volt, hogy a kongresszus minél rövidebb idő alatt eredményesen fejezze be munkáját és ezért minden részletkérdést legszívesebben száműzött volna a tárgyalóteremből. Ilyennek tartotta a Duna-probléma egészét. Haymerle hosszú és bonyolult javaslatát rögtön megtámadta, az aprólékos részletek megvitatását feleslegesnek nyilvánította és legfeljebb bizonyos alapelvek rögzítésébe volt hajlandó belemenni. Az elutasítás azonnal támogatást kapott az oroszoktól. Gorcsakov kancellár, az orosz delegáció vezetője tagadott bármínemű összefüggést Besszarábia hovatarozása és a Duna-szabadság kérdése között, s ezen érv alapján a Duna-kérdés napirendről

¹⁹ Uo. 110—111.

való levételét kezdeményezte. Suvalov, a helyettese a semlegesítésnek mint elvnek alkalmazhatóságát vitatta. Más oldalról viszont Salisbury angol küldött határozottan kiállt az osztrák igények mellett és a kereskedelem érdekeire hivatkozva elengedhetetlennek tartotta a külön megegyezést e tárgyban.

Világos frontok alakultak ki tehát. Az osztrák—angol törekvést elutasító oroszok a következő ülésen ellenjavaslatot terjesztettek elő, ami szintén négy pontból állt, de valamennyi megfogalmazása szándékoltan csak általánosságokra korlátozódott, főként a megelőző, e tárgyra vonatkozó szerződések érvényének megerősítésére irányult. Az első pontban, a hajózási szabadság kérdésénél csupán utalt arra, hogy az 1815-ös elvek, valamint az 1856-os és 1871-es előírások fennmaradnak, azok érvényét a hatalmak garantálják. Következő pontja a semlegesítéssel foglalkozott, de magának a fogalomnak az említését gondosan kikerülte; a meglévő erődítményeket a Vaskapu alatt mindenütt le kell bontani, hadihajók e szektorból kitiltatnak, a torkolati őrhajók csak Galacig jöhetnek fel. Az EDB-ről szóló passzus a bizottság fennmaradását említve rögtön az arra vonatkozó nemzetközi szerződések megerősítését emelte ki, ezzel félre nem érthetően csak a korlátozott, 1883-ig szóló létezés jogosságát ismerte el. Végül szólt az 1865. novemberi hajózási okmány felülvizsgálásának szükségességéről, ezt a feladatot egy, valamennyi parti állam közreműködésével munkálkodó különbizottságra kívánta ruházni.²⁰

A Suvalov-ellenjavaslat szemrevételezésekor a szándékoltan általánosságokban mozgó formulázás mellett a nyilvánvaló kihagyások tűnnek szembe. Az orosz indítvány nem szól az EDB kompetenciájának térbeli kiterjesztéséről, teljesen figyelmen kívül hagyja az eredeti osztrák—magyar javaslat két utolsó pontjában foglaltakat, vagyis nem említi a Vaskapu és Galac (esetleg Iszakcsa) közti szakasz hajózási szabályzatával és folyamrendészetével kapcsolatos problémákat, és nem tartja indokoltnak a londoni szerződés 6. cikkének módosítását. Haymerle nem mulasztotta el a hiányokat számon kérni Suvalovnál, aki válaszában leszögezte, elfogadhatatlan számára az EDB permanenssé tétele, valamint az is, hogy a hajózási szabályzatokat kötelező erővel egységesítsék a Vaskaputól lefelé, mert ezáltal prejudikálják a parti államok helyzetét. A kongresszus résztvevői a döntőbíráskodás helyett jobbnak találták, ha egyezkedésre utasítják az osztrák—magyar és az orosz megbízottat. Ennek eredményeként az ülés

²⁰ Uo. 120–121.

végére a legvitatottabb pontokon kompromisszumos megoldásokat fogadtak el, így az EDB fennállásának határidejéről meg a Vaskapu—Galac közti szakasz szabályozásáról. Az előbbi kérdésben az oroszok könyvelhettek el részleges sikert, az utóbbinál az osztrák—magyar delegáció.

A kongresszuson kidolgozott és 1878. július 13-án aláírt *berlini szerződés* Bismarck törekvése ellenére kimerítő aprólékosan szabályozta a Duna-kérdést.²¹ Az 52. cikk a hajózási szabadságot európai érdekek deklarálja, de a konkrétumok részletezésénél az orosz ellenjavaslat példáját követi: a semlegesítés fogalmát nem említi, hanem a Vaskapu alatti szakaszra a part menti erődítmények eltávolítását írja elő és tilalmazza hadihajók közlekedését e szektorban, a nagyhatalmak őrhajóinak Galacig történő feljárását kivéve. E szerződéspont méltatásakor nem indulhatunk ki az akut ruszofóbiából eredő, a folyam és a partvidék katonai semlegesítését soha nem tapasztalt mértékig kitágító, nagy igényű bécsi követelésből, hiszen akkor az osztrák—magyar diplomácia kudarcáról kellene szólnunk; a valóságban pedig az 52. cikk a semlegesítés reális lényegét szerződési előírás szintjére emelte. Az Európai Duna-bizottsággal két szerződés cikkely foglalkozik. Az 53. pont az EDB funkcióit, jogait, kiváltságait megerősítve hatáskörét Galacig kiterjeszti és tagjainak körét Romániával kibővíti — ahogyan a bécsi diplomácia is óhajtotta. Az 54. cikk a bizottság fennállásának határidejéről (az egyik legfőbb és immár hagyományos vitapontról) úgy rendelkezik, hogy a hatalmak az EDB fennmaradására megszabott határidő, vagyis 1883. áprilisa előtt egy évvel külön egyezményben szabályozzák a meghosszabbítás kérdését. A berlini szerződés tehát nem mondta ki az EDB állandósítását; az angolok nagyon régi és a kettős monarchia újszülött óhaja egyelőre nem teljesült. Valóra vált viszont egy másik kívánság: az 55. cikk kimondja, hogy a folyamnak a Vaskaputól Galacig terjedő szakaszára az európai bizottság hajózási, folyamrendészeti és felügyeleti szabályzatokat dolgoz ki a parti államok küldötteinek közreműködésével és azokat összhangba hozza a Galac alatti szakaszon kiadott vagy a jövőben kiadandó azonos célú szabályzatokkal. A kétségtelen osztrák—magyar sikert jelentő szerződéspont megfogalmazása komoly figyelmet érdemel; az

²¹ Legújabb (francia és német nyelvű) szövegkiadására l. a 18. jegyzetet. Egykorú magyar hivatalos fordítása: 1879:VIII. törvénycikk a berlini szerződés becikkelyezéséről. Magyar Törvénytár. 1879—1880. évi törvénycikkek. Budapest, 1896. 33—52. Az utóbbinak a francia eredetitől eltérő, téves megfogalmazású helyeire utal *Lers, V.: A Duna folyóra vonatkozó nemzetközi jogállapot.* Budapest, 1891. 119.

önmagában világosnak tetsző előírás értelmezése évekre elhúzódó, nagy viharokat kavarázó diplomáciai és politikai küzdelmek kiindulópontját képezi. A szöveg, mint láttuk, csakis szabályzatokról beszél és sem azok végrehajtásáról, sem a végrehajtás ellenőrzéséről nem ejt szót. A másik megjegyzendő momentum, hogy a szabályzatok megalkotását az EDB-re bízta, nem pedig az érintett parti államokra; az utóbbiak képviselőket delegálhatnak e bizottságba, amikor az a szabályzatokról tanácskozik. (Minderről a továbbiakban bőven lesz szó.) A szerződés 57. cikke a Vaskapu és a zuhatagok képezte hajózási akadályok eltávolítását Ausztria–Magyarországra bízta, és a vonatkozó folyamszakasz parti országaitól a munkálatok megkönnyítését várja el; Ausztria–Magyarország jogot nyer ideiglenes hajóvám szedésére az 1871. évi londoni szerződés 6. cikkében foglaltak alapján.

A fentiekből következően a berlini szerződés intézményesítette a folyam jogi értelemben vett kettéosztását. A kongresszuson – a bécsi aggályok ellenére – szóba sem került a folyó Vaskapu feletti része; ott a hatalmak hallgatólagosan elismerték a nemzeti szuverenitás teljes helyreállítását. A parti bizottság mint intézmény végleg lekerült a napirendről. A párizsi szerződés azon előírása tehát, hogy a Duna a bécsi elveknek megfelelően egységes egészként kezelendő, immár érvényét veszítette. 1878 után Orsova felett a parti hatalmak valóságos önrendelkezését mi sem korlátozta; attól lefelé viszont a hajózási rendszert nemzetközi előírásoknak kellett megszabni. A szerződés az EDB felségterületét lényegesen kibővítette; a tengerbe torkolástól fel egészen Galacig szabadon érvényesült „Európa” kollektív akarata; a Galac–Vaskapu közötti részen pedig a hajózás normáit újonnan kellett megállapítani és alkalmazni, megint csak európai mandátum alapján.

*

A kongresszusról hazatérve Andrassy külügyminiszter nagy megelégedéssel tudatta a két kormány vezetőjével, hogy gazdaságpolitikai téren milyen nagy eredményeket sikerült Berlinben elérnie. A szerződéspontokat sorra véve kiemelte, hogy a Duna-kérdésben a hatalmak minden lényeges osztrák–magyar követelést elfogadtak, így azok realizálása nem fog nehézségekbe ütközni.²² A kongresszus után a külügyminisztérium mégsem

²² Andrassy levele a két miniszterelnökhöz (1878. 8. 7.): AR F 34 SR K. 272.

sietett a kezdeményezéssel. A bosnyák okkupáció körüli viharok érthetően minden más feladatot háttérbe szorítottak. Az EDB szokásos őszi ülészakánák közeledtével, 1878 októberében azután a bécsi román diplomáciai képviselő jelezte, kormánya a bizottság legközelebbi ülésén – a szerződés 53. cikke alapján – képviseltetni kívánja magát. Andrassy ez ellen nem emelt kifogást, de az alkalmat felhasználta arra, hogy a Duna-kérdésben érintkezést keressen a nyugati hatalmakkal. Október 29-én az európai bizottság tagjaihoz és Romániához jegyzéket intézett, és ebben a bukaresti óhajt támogatva azt indítványozta, hogy a galaci testület haladéknélkül kezdje el a Berlinben megszabott kettős feladat előkészítését: az 1865-ös hajózási szerződésokmány felülvizsgálatát, valamint a Vaskapu–Galac szakaszon alkalmazandó új szabályzatok kialakítását. A döntéshez hosszabb időre lesz szükség – érvelt előrelátóan Andrassy –, ezért már most hozzá kell látni az eszmecserékhez. A Berlinbe, Londonba és Párizsba szánt példányokon kiegészítésként megjegyezte, különös súlyt helyez arra, hogy ezen hatalmakkal még azelőtt egyetértésre jusson, hogy az ügyet a galaci bizottság érdemben tárgyalná.²³

A körlevélre leggyorsabban Londonból érkezett válasz. Salisbury külügyminiszter készséggel tudatta, kész megegyezni Ausztria–Magyarországgal az EDB-n belüli osztrák–magyar–angol közös eljárásról, s e célból azt kérte, ismertessék Londonnal a galaci bizottság osztrák–magyar meghatalmazottjának adandó instrukciókat. Valamivel később a német és a francia kormány is jelezte: hajlik az együttműködésre.²⁴ A véleménycserébe Bécs az EDB új tagját, Romániát szintén bevonta. A bukaresti kormány nagy bizonytalanságot árult el abban a kérdésben, hogyan változik a torkolati szakasz helyzete a kongresszus után. Az új birtokviszonyok és az abból fakadó esetleges orosz aspirációk aggasztották a román vezetőket, és e hangulatnak Kogalniceanu miniszter több ízben hangot adott. Haan galaci konzul, az EDB osztrák–magyar képviselője ismételt jelezte, Bukarestben elsődleges fontosságot tulajdonítanak annak, hogy az Európai Duna-komisszió kompetenciája az új orosz partszakaszokra éppen úgy kiterjedjen, mint a románra. Nem volt alaptalan az a félelem, hogy Oroszország megpróbálhatja a Kilia-ágot kivonni a nemzetközi felügyelet alól, s azon a részen Románia egyedül marad a cárizmussal szemben. Ilyen hangulat közepette Andrassy természetesnek vette, hogy jegyzékére a

²³ A jegyzék: OL K 168 431–1878.

²⁴ Schwegel Trefortnak. Budapest, 1878. 11. 13. Uo.

románok azt válaszolták, a berlini szerződés végrehajtásánál készek együttműködni a dualista monarchiával és a galaci román meghatalmazottat utasítják, keresse a megegyezést Haannal.²⁵

Mindezek után halaszthatatlanná vált a Duna-kérdésben követendő osztrák–magyar politika pontos rögzítése. Schwegel felszólította a két kereskedelmi minisztert, készítsék el a galaci meghatalmazottnak adandó új instrukciók tervezetét, fogalmazzák meg a Monarchia által e téren elérendő célokat.²⁶ Chlumecky osztrák miniszter a munkát gyorsan elvégezte. A Ballhausplatz kérésének megfelelően foglalkozott mindkét feladattal: az 1865-ös szabályzat módosításával és a berlini határozatok alapján való kiegészítésével, illetve a Vaskapu–Galac közötti folyamrészt szabályozásával kapcsolatban az EDB-re háramló teendőkkal. A miniszter az utóbbi problémának tulajdonított nagyobb fontosságot. Az általa kifejtett nézetek egy új koncepció kiindulópontját képezték. Míg a kongresszus előtt és alatt zajló diplomáciai küzdelmekben osztrák–magyar részről a Duna-politikában is az általános oroszellenes jelleg dominált és a torkolat állott a figyelem középpontjában, addig most az osztrák kereskedelmi miniszter a kettős monarchia érdekeltiségének súlypontját az Al-Dunára helyezte át, a kettős monarchia határánál kezdődő és Galacig terjedő szakaszra. Ezt a folyamrészt (földrajzi értelemben nem éppen szabatosan) *középsőnek* keresztelték el, hogy kidomborítsák sajátos, különálló jellegét mind a torkolathoz, mind a monarchiai részhez viszonyítva. (A továbbiakban mi is ebben az értelemben használjuk a „középső” jelzőt.) A miniszter nem elégedett meg azzal, hogy a szóban forgó szakasz újonnan kidolgozandó hajózási és folyamrendészeti előírásaira – érdemben a torkolatban érvényes normákkal megegyező – javaslatot terjesszen elő. Kihasználva azt a körülményt, hogy a berlini szerződés a végrehajtásról és annak ellenőrzéséről már nem intézkedett, Chlumecky az Osztrák–Magyar Monarchiát különleges befolyáshoz szerette volna juttatni. A bécsi miniszter szeme előtt részben hatalmi-politikai megfontolások lebegtek, részben pedig egy konkrét cél. Ahogyan az ugyancsak a berlini döntések értelmében megvalósítandó transzbalkán vasútnál az építésből és üzemeltetésből származó profitot és egyéb előnyöket osztrák érdekeltiségű vasúttársaságok kezére igyekezett játszani, ugyanúgy vigyázott a hajózás szabályozásánál az osztrák Duna-gőzhajózási Társulat érdekeinek óvására.²⁷

²⁵ De Port Trefortnak. Bécs, 1878. 11. 27. Uo.

²⁶ Schwegel Trefortnak. Bécs, 1878. 10. 29. Uo.

²⁷ Vö. *Palotás*, 993–995.

A Chlumecky-féle novemberi előzetes tervezetben a miniszter az általunk már ismert május 30-i állásfoglalással összhangban sikraszállt a vonatkozó folyamatszaksz hajózási felügyeletének igen gondos megszervezése mellett. Most is aláhúzta, csakis egy különleges jogokkal felruházott szerv lesz képes gondoskodni arról, hogy a nélkülözhetetlen és alkalmas szabályokat ne csak papíron rögzítsék, hanem a valóságban is alkalmazzák, mégghozzá hatásosan. A másik említésre méltó momentum a berlini szerződés 55. cikkének értelmezése. Az osztrák miniszter lehetségesnek tartotta, hogy a szabályzatok kidolgozásánál a közvetlenül érintett parti országok közreműködése erősen korlátozott maradjon, képviselőik legfeljebb tanácskozási joggal vegyenek részt a munkában. A parti államok között nem Németországot nevezte meg, hanem anakronisztikus módon Bajorországot és Württembergét.²⁸

Chlumecky nem érte be az egyelőre csupán általános útmutatásként szolgáló elvek leszögezésével. Közvetlenül újév után egy pontokba szerkesztett, részleteiben gondosan kimunkált tervezetet juttatott el Schwegelhez és a magyar társminisztériumhoz. Az elaborátum összegezte a Vaskapu–Galac szakasz hajózási rendjét ellenőrző nemzetközi *hatóság* összetételére, jogkörére és megszervezésére vonatkozó előírásokat. A miniszter azt írta, hogy a berlini szerződés szellemével megegyezik és az osztrák–magyar érdekek szemszögéből előnyös, ha a Vaskapu–Galac folyamatszaksz felügyeleti szervét a torkolati részben már jól bevált főinspektorátus mintájára alakítják ki. Chlumecky különösen az EDB főfelügyelőségének kiterjedt jogkörét és büntetések kiszabására szóló jogosítványát tartotta feltétlenül utánzandónak. Elismerte természetesen, hogy tekintetbe kell venni a sajátos helyi viszonyokat is. Az utóbbiakat nem részletezte, de annyit megemlített, hogy kívánatos a kidolgozás munkájába a Duna-gőzhajózási Társulat egyik szakemberét szintén bevonni, minthogy a DGT fél évszázados tapasztalattal bír és „mindent tud, ami fontos”. Ugyancsak megemlítette, hogy a kinevezendő inspektorok egyikét (Turnu-Severin alatt) a DGT jelölhetné ki. A középső szakasz folyamfelügyeletének internacionalizálására készített tervben Chlumecky nem kis gondot fordított az EDB-hez fűződő viszony minuciózus tisztázására. Az osztrák érdekeket szem előtt tartva a miniszter megengedhetetlennek vélte, hogy az EDB hatalmi szférával bírjon e körzetben: a tervezett inspektorátusnak nem

²⁸ Chlumecky Trefortnak. Bécs, 1878. 11. 24. Melléklete: „Entwurf allgemeiner Grundsätze für die Instruction.” OL K 168 431–27911 (1878).

Európa, hanem a parti államok intézményeként kell működnie, bár természetesen nem lehet teljesen független sem tőle: a dualista monarchia és Románia mindkét bizottságban helyet foglal. Viszont az EDB tekintélyét fel lehetne használni arra, hogy Ausztria–Magyarország e testület nevében állandó elnöki funkcióhoz jusson az új inspektorátusban.²⁹

A ciszlajtán kabinethez közel álló bécsi Presse december végén kétrészes nagy cikket közölt „A berlini kongresszus és a Duna-kérdés” címmel.³⁰ A lap erősen bizonygatta, hogy az al-dunai hajózás rendezésekor a dualista monarchiát különleges szerep illeti meg. A kongresszusi döntések végrehajtásával kapcsolatban konkrét javaslatokat fogalmazott meg. Ha ezeket összevetjük a Chlumecky-féle novemberi elaborátummal, meglepő hasonlóságot fedezhetünk fel. Az Orsova alatti szakasz szabályozását és az ott bevezetendő végrehajtó intézményt tárgyaló részek egész gondolatmenete (még szóhasználata is), valamint némely fontos érv szó szerinti átvétele arra utal, hogy a Presse-cikk szerzője pontosan ismerte az osztrák kereskedelmi minisztérium november 24-i memorandumát. A Presse terjedelmes eszmefuttatására tudomásunk szerint a többi osztrák és magyar lap nem reagált. Annál inkább Haan, aki az ügyben természetesen közvetlenül érintett fél volt. A konzul akkor még nem ismerte a miniszteriális szintű belső előkészületeket. Fel sem tételezte, hogy a cikk bármiféle autentikus jelleggel bírna, ezért jelentésében bátran és fenntartás nélkül kifejtette elítélő véleményét az inspektorátussal kapcsolatban. Furcsának találta, hogy a cikk anonim szerzői a korábbi negatív tapasztalatok ellenére újból felelevenítik a parti államok bizottságát, ráadásul úgy, hogy benne az összes Duna menti ország helyet kap, de az intézmény hatásköre csak a folyam egy meghatározott szelvényére terjed ki. Ezzel nyilvánvalóan az a cél – folytatta Haan –, hogy az illető partszakasz országait: Romániát, Bulgáriát és Szerbiát alávessék a többi parti állam kontrolljának. Kérdéses azonban, hogy miként lehet ezt valóban elérni. Ellenvetéseit felsorakoztatva Haan rámutatott, hogy Bajorországnak és Württembergnek nem fűződik érdeke az alsó folyáshoz, annál inkább Oroszországnak, az orosz érdek viszont szögesen ellentétes az osztrák–magyarral . . . Kiemelte azt is, hogy Ausztria–Magyarország bármikor kisebbségben maradhat e szervben. Haan ugyancsak joggal emlékeztet arra, hogy egy ilyesfajta, végrehajtó hatalommal is bíró szervezetet csupán akkor lehet életbe léptetni, ha ahhoz

²⁹ Chlumecky Keménynek. Bécs, 1879. 1. 3. Uo. 432–553 (1879).

³⁰ Presse Nr. 357. 1878. 12. 29.

az érintett parti államok külön konvencióban beleegyezésüket adják, de ennek a konzul szerint szintén csekélyek a kilátásai. Haan gúnyolódott azon, hogy az EDB „megerősíti” (Chlumecky és a Presse kifejezése — P. E.) az inspektorátust egy kiküldöttjével, aki ráadásul mindjárt az elnöki posztot is betöltene. Ugyancsak komolytalannak ítélte a cikk azon kitételét, hogy Ausztria—Magyarország csak úgy egyszerűen magához ragadja majd a „vezető szerepet” a parti államok között.³¹

Nem telt el azonban sok idő, és Haan hivatalos úton kézhez kapta Chlumecky tervezetét. Meggyőződhetett arról, hogy a dolog milyen komoly. Újabb reagálásában lényegében fenntartotta korábbi elítélő véleményét, de álláspontját ezúttal visszafogottabban fogalmazta meg: az elképzelt inspektorátusban csak azok az államok foglalhatnak helyet, amelyek területét érinti a folyó — tehát Románia, Szerbia és Bulgária. Ezek az államok nevezik ki és fizetik az inspektorokat, a felügyelő bizottság csakis képviselőikből állhat. Azt persze elképzelhetőnek vélte, hogy ezen bizottság felett az EDB elvi felügyeletet, avagy elvi irányítást gyakoroljon, de a testület szerinte semmiképpen sem bírhat végrehajtó funkcióval. Azt úgyszintén lehetségesnek vélte, hogy az EDB delegátust küldjön ezen felügyelő szervbe, aki, bár nem rendelkezne szavazati joggal, bizonyos döntéseket megvétózhatna. Haan szerint a berlini kongresszusi jegyzőkönyvekben foglaltak és a szerződés 55. cikke legfeljebb erre adhat jogalapot, többre semmiképpen.³²

A galaci konzul levelében személyes nézetét fejtette ki, de mondandójának lényege megegyezett előjáróinak felfogásával. A levelet a szakminisztériumokhoz továbbító Schwegel csatlakozott Haan álláspontjához és külön kitért a parti állam fogalmának értelmezésére. Lehetetlennek tartotta azt, hogy Bajorországot és Württemberget bevonják a középső folyás szabályozási munkálataiba. Ausztria—Magyarország szintén nem rendelkezik erre tételes felhatalmazással, de érdekeit képes közvetve védelmezni, az EDB-n keresztül, ha valóban elérhető, hogy képviselőjét az európai komisszió az inspektorátusba jelölje. Ez utóbbi eshetőség több volt ugyan, mint amit Haan egyáltalán elképzelhetőnek tartott, de Schwegel engedményt kívánt tenni a Monarchia közvetlen jelenlétéhez ragaszkodó belső igényeknek.³³

³¹ Haan Andrásynak. Galac, 1879. 1. 1. AR F 34 SR K. 258.

³² Haan leveléről: OL K 168 432–1294 (1879).

³³ Schwegel Chlumeckynek. Bécs, 1879. 1. 10. Uo.

A bécsi kereskedelmi minisztériumot az első negatív reagálás nem visszako-
zásra, hanem további támadásra ösztönözte. Chlumecky a válaszában
elismerte, hogy nem vonhatja kétségbe a parti állam fogalmának a berlini
szerződésen alapuló azon értelmezését, amelyet a külügyi hivatal képvisel.
De ő abból indul ki — folytatta ezután —, hogy a szabályzatokat a
szerződés szerint is az EDB-nek kell kidolgoznia, márpedig az utóbbiban
Ausztria—Magyarországnak komoly szava van. Az mindenképpen vitathat-
atlan, hogy az inspektorátus esetében semmilyen tételes előírás nem köt
bennünket, hiszen a berlini szerződés ezzel nem foglalkozik. Ha egyszer a
szabályzatok végrehajtása és betartásuk ellenőrzése nyitott kérdés, akkor a
mi kezünk is szabad. Érdekeink megvédéséről magunknak kell gondoskod-
nunk — hangzott a szentencia. Fura lenne, ha azon országokat segítenénk,
amelyek minket kiszorítani szeretnének. Inspektorátusra szükség van, ki-
alakításánál olyan módszert kell alkalmazni, „amely uralmunknak e Duna-
szakaszon teljesen megfelel”. Chlumeckyt tehát szókimondásra ösztönözte
az ellenvélemény. Levele zárórészében leszögezte, elfogadhatatlan számára,
hogy a Vaskapu alatti szakasz egy brit vagy orosz képviselő vezette
román—szerb—bolgár bizottság felsőbbsége alá kerüljön; ha ilyen veszély
adódna, inkább fel kell adni azt a tervet, hogy az EDB delegátust küld a
felügyelő szervbe és helyette közvetlenül és nyíltan Ausztria—Magyar-
ország számára kell követelni az elnökséget. Az új koncepció ezzel még
határozottabb alakot öltött. Haannak a kongresszusra utaló megjegyzését
szintén röviden intézte el: Ausztria—Magyarországnak önálló képvisellel
kell bírnia az inspektorátusban, ez utóbbi megszervezésénél bennünket
nem hogy a berlini szerződés, de még csak saját korábbi javaslatunk sem
köt; kizárólag a Monarchia kereskedelmi és közlekedési érdekei vezérelhet-
nek minket!³⁴

A magyar kereskedelmi minisztérium igyekezett tartózkodó lenni, csak
a Ballhausplatz ismételt felszólítására közölte véleményét. Csatlakozott
Chlumecky azon felfogásához, hogy a felügyelő szerv elnöke az osztrák—
magyar delegátus legyen, de hozzátette, ezen elnöknek álljon hatalmában a
szabályzat érvényre juttatása érdekében büntetést kiróni. Nem lényegtelen
az eltérés: a magyar nézet szerint nem a (már önmagában vitatott) inspek-
torátus mint testület kapná e jogot, hanem az elnök. A másik, még
nagyobb horderejű indítvány szerint a felügyelő bizottságban szavazat-

³⁴ Chlumecky a magyar keresk. miniszternek. Bécs, 1879. 2. 3. OL K 168
432—1294 (1879).

egyenlőség alkalmával az elnök szava döntene. A magyar válasz végül is tovább keményítette a külügyi hivatallal szembekerült szaktárcák álláspontját. A budapesti kereskedelmi miniszter osztrák kollégájának csupán azt az ötletét utasította el, hogy a Duna-gőzhajózási Társulatot vonják be a szabályalkotói munkálatokba.³⁵

Osztrák részről az inspektorátus-vitában tanúsított határozottság ellenére élhetett némi kétely az iránt, hogy az 55. cikk előírásait az általuk elképzelt formában gyorsan realizálhatják. Bizonyára ez az oka annak, hogy 1879. március 10-én felszólították a külügyi hivatalt, járjon el annak érdekében, hogy az 1857-es hajózási okmányt azok az államok is alkalmazzák, amelyek mindaddig megtagadták annak elismerését. A lépés praktikus célt szolgált: mivel az okmányt a fejedelemségek nem léptették életbe, az Orsova alatti részeken a forgalom biztonságát semmiféle nemzetközi-jogi norma nem garantálta, és az emiatti gyakori balesetek a hajózási társaságoknak jelentős károkat okoztak. A biztonsági előírások egységesítése korántsem volt új gondolat. Már a 60-as évek második felében a DGT több beadványt intézett e tárgyban a bécsi kereskedelmi minisztériumhoz. A rendezetlen hajóforgalmi viszonyok okozta veszélyhelyzeteket, összeütközéseket, anyagi károkat felsorolva sürgette a hathatós intézkedéseket az Al-Dunán. A kereskedelmi minisztérium ösztökélésére a külügyminisztérium is tett korábban néhány kísérletet a folyam egészének egységes elvek szerinti szabályozására; igyekezett a Portát rábírní arra, hogy az Orsova–Iszakcsa részen legalább ideiglenes jelleggel bocsásson ki előírásokat. Sok éven át folytak a tárgyalások a Portával és részben Romániával is. Az utóbbi ugyan mereven elzárkózott az idegen folyamszakaszok példájának követésétől, de a Porta 1873 nyarán már késznek mutatkozott az ideiglenes rendszabályok kibocsátására. A szándékolt török lépés diplomáciai bonyodalmakat eredményezett; többen kifogásolták az egyoldalú eljárást, ami megriasztotta a törököket, így aztán minden maradt a régiiben.³⁶

Az osztrák kezdeményezésre Andrassy április 5-én terjedelmes átiratban válaszolt. Abból indult ki, hogy az 1857-es akta bevezetését a Monarchiának nem célszerű javasolnia, hiszen az okmány életbe léptetése szükségszerűen maga után vonja a sokat vitatott és a Monarchia által elvetett partiállambizottság reaktiválását. A párizsi kongresszuson és a rákövetkező években

³⁵ Kemény Andrásynak. Budapest, 1879. 2. 12. Uo.

³⁶ Az 1868 és 1874 között zajló ügyről a bécsi külügyi levéltár seregyi iratot őriz (AR F 34 SR K. 158).

Ausztria volt az a hatalom, amelyik fellépett a parti államok jogainak védelmében és azt az elvet hirdette, hogy az utóbbiaknak egymás közötti egyetértéssel, az idegen befolyás kiküszöbölésével kell szabályozniuk a dunai forgalmat érintő minden problémát – állapította meg Andrássy. A múltra való hivatkozás nyilvánvalóan nem nélkülözte a didaktikus szándékot. A folytatás sem: akkor a Monarchia még biztos többségre számíthatott a tervezett bizottságban: Bajorország és Württemberg csatlakoztak Ausztriához, Törökország befolyásolható volt, s ily módon a kis fejedelemségek Ausztriával ellentétes törekvéseit semlegesíteni lehetett. Az erőviszonyok azonban időközben a Monarchia hátrányára megváltoztak – emelte ki Andrássy. Egy új partiállamok-bizottságban immár csak Németország támogatásában lehetnénk biztosak... Még az is kérdéses, hogy vajon Törökország, mint Bulgária hűbérura, ez utóbbi parti állam mellett részt vehetne-e a bizottságban, és hogy Bulgária félszuverén országként milyen státust kaphatna. A nyitott kérdésekről folytatandó tárgyalás alkalmat adna „idegen hatalmaknak” a beavatkozásra – ijesztgetett a külügyminiszter. Csak Németországra számítva nehéz szembeszállni a többi parti állammal, ezek természetes módon védeni igyekeznek érdekeiket, céljuk a „terhes gyámkodással szembeni emancipáció”, emiatt hajlamosak engedni az orosz befolyásolási kísérleteknek!

A külügyminisztérium levele – amint bizonyára a fentiekből is kitesztett – nem csupán a parti bizottság ügyében való alkalmi állásfoglalás volt, hanem jóval több annál: határozott ellenprogram, érdemi válasz az egész Chlumecky-féle Duna-koncepcióra. 1879 tavaszán minden illetékes tényező egyetértett abban, hogy a Monarchia érdeke megköveteli az al-dunai pozíciók, az osztrák–magyar lobogó alatt zajló hajózás domináns helyzetének megóvását. A cél elérésének módjáról azonban az osztrák és a magyar szakminisztériumok, illetve a közös külügyminisztérium véleménye erősen különbözött egymástól. Az utóbbi magatartását főként az szabta meg, hogy nemcsak az alkalmazandó eszközök tekintetében képviselt eltérő felfogást, hanem másként vélekedett az egész Duna-kérdés helyértékét illetően is. Míg Chlumecky szillogizmusa primitíven egyszerű: az Al-Dunán az osztrák hajózás uralkodik, *tehát* az ottani egész hajóforgalom ellenőrzése Ausztriát illeti s az összes további következmény érdektelen, addig Andrássyt éppen e lehetséges következmények készítetik arra, hogy egészen más programot fogalmazzon meg. A partikuláris érdekeket mértéken felül előtérbe helyező Chlumecky-féle elképzeléssel szemben Andrássy inkább az általános szempontokat vette figyelembe. A külügyminiszter –

mint tapasztaltuk – abból indult ki, hogy a Duna-kérdésbeli célt úgy kell realizálni, hogy eközben ne idegenítsék el a Habsburg-monarchiától az érintett kis országokat és ne adjanak módot Oroszországnak arra, hogy a balkáni államok elégedetlenségét kihasználva azokat a maga oldalára vonja.

Az al-dunai hajózási viszonyok rendezését természetesen Andrassy maga is sürgető feladatnak tartotta, de a kívánatos cél elérését nem a kivihetetlennek, sőt károsnak minősített sajátos inspektorátustól várta, hanem a rendelkezésre álló egyéb lehetőségek célszerű felhasználásától. Április 5-i átiratában több ilyen lehetőséget említ, köztük a berlini szerződés Szerbiával és Bulgáriával kapcsolatos előírásait és az egyes balkáni államokkal kötendő kereskedelmi szerződések kínálta alkalmakat. A külügyminiszter azt sem vonta kétségbe, hogy a hajózási szabályzatok betartásának ellenőrzése különleges figyelmet érdemel, ám másként fogta fel magának az ellenőrzésnek a lényegét. Ha létrejönne a Chlumecky által szorgalmazott inspektorátus – érvelt –, abban egyedül Ausztria védené az általános európai hajózási érdekeket a kisállamok nyílt és burkolt ellenállásával szemben. „A parti államok aspirációival való örök szembeszállás egész ódiумát egyedül viselhetnénk, miközben mindannak a praktikus hasznát, amit ezen az áron elérnénk, egyaránt élvezné minden más hatalom is . . .” A miniszter azt indítványozta, hogy térjenek vissza a kongresszuson előterjesztett eredeti osztrák–magyar javaslatához: az EDB kidolgozza a szabályzatokat, de azokat a parti államok maguk hajtják végre. Az alkalmazás felügyeletét az EDB által e célra kijelölt tisztviselő látja el, esetleges segítőtársaival együtt. E funkcionáriusnak nincs végrehajtó hatalma; ha hibát vagy hiányosságot észlel, felkéri az illető kormányt a korrigálásra, ha ez nem történik meg vagy eredménytelen, az EDB jár el diplomáciai úton. Ez az eljárási mód alkalmas arra, hogy a Monarchia számára fontos mindkét cél teljesüljön: a hajózás szabadságának töretlensége, a szabályzatok pontos betartása, valamint az, hogy egyetlen *más* hatalom se jusson domináns szerephez ezen a fontos folyamszakaszon. Külön előnyként említette Andrassy, hogy az ilyen eljáráshoz nehézség nélkül megszerezhető a többi nagyhatalom hozzájárulása, vagyis a vétkesekkel szemben nem egyedül a Habsburg-monarchia, hanem „Európa” lépne fel, így nem károsodhat a Monarchia tekintélye a szomszédos államokban.³⁷

³⁷ A két kereskedelmi miniszternek címzett átirat fennmaradt egy későbbi iratban: OL K 168 433–5466 (1882).

Chlumeckyre azonban ezek az érvek nem hatottak. A további meddő viták elkerülése érdekében a külügyminisztérium javasolta, hogy terjesszék a Duna-problémát a függő gazdaságpolitikai kérdések tisztázására összeülő közös minisztertanács elé.³⁸ Bár az április végén megtartott miniszteri konferenciákon néhány, akkor ugyancsak hevesen vitatott kérdésben (a balkáni nemzetközi vasúti összeköttetés ügyében és a szerb kereskedelmi szerződés tervezeténél) sikerült mindenki számára elfogadható kompromisszumokat kialakítani, az al-dunai inspektorátus kérdésében nem jutottak előbbre. A külügyminiszter elismételt érveire – a berlini szerződés nem ad rá jogcímet, félő Ausztria majorizálása e területben, a külön felügyelő szervnél nagyobb garanciát nyújt az EDB – Chlumecky a régi választ adta: minden körülmények között megillet minket a domináló befolyás és erre csakis az inspektorátus a kellő garancia.³⁹

A holtpontra jutott vita kényelmetlen helyzetbe hozta az osztrák–magyar diplomáciát. Bár 1878. őszi kezdeményezésének hatására az EDB felvette tavaszi ülésének programjába a berlini szerződés 55. cikke végrehajtásának kérdését, Bécs a kialakulatlan osztrák–magyar Duna-program miatt kénytelen volt töröltetni az általa indítványozott napirendi pontot.

A belső megegyezés előmozdítása érdekében Andrassy 1879. június 9-én ismét jegyzékkel fordult a két érintett szakminisztériumhoz. A legutolsó közös minisztertanácson megállapodtak abban – írta –, hogy az osztrák és a magyar minisztérium feladata a nézetek egyeztetése és közös álláspont kialakítása, de az idő előrehaladott volta miatt most mégis kénytelen maga kezdeményezni. Levelében megint felsorakoztatta a Chlumecky elképzelte inspektorátussal szembeni sokfajta érvét, majd némi módosítással megismételte április 5-i indítványát: a szabályzatok kidolgozását az EDB végzi el a part menti országok képviselőinek bevonásával, és gondoskodik arról is, hogy azokat az érintett államok törvényerőre emeljék. A végrehajtás ugyancsak ezen államok feladata, de az ellenőrzésben az EDB vállalhat bizonyos szerepet, amelynek ellátását az európai bizottság a Monarchia komisszárjára ruházhatná. Vagyis Ausztria–Magyarország az EDB nevében kapna lehetőséget arra, hogy a parti országok esetleges jogsértéseivel szemben védekezessen.⁴⁰

³⁸ Orczy Keménynek. Bécs, 1878. 4. 16. Uo. 432–10352 (1879).

³⁹ Közös mt. jkv. PZ 236. Bécs, 1879. 4. 25. PA XL K. 291.

⁴⁰ Andrassy Keménynek. Bécs, 1879. 6. 9. OL K 168 432–15465 (1879).

Chlumecky azonban nem engedett. Még a június 9-i indítványt is túl engedékenynek találta. Válaszában nem reflektált sem a jogi kifogásokra, sem a realizálás következményeivel kapcsolatos aggodalmakra. Újból beérte egy elvi deklarációval: az Európai Duna-bizottság befolyása az alsó Duna-szakaszra károsítja az ottani osztrák–magyar politikai és gazdasági érdekeket. „Saját befolyásunkat csak úgy biztosíthatjuk, ha mindenki másét kizárjuk.”⁴¹ Változatlanul nagy volt tehát az ellentét annak megítélésében, hogy a kongresszus utáni új helyzetben milyen célok elérésére törekedjen az osztrák–magyar diplomácia a Duna-kérdésben.

A külügyminisztérium álláspontja kialakításánál két dolgot vett figyelembe. Miként más téren, itt is igyekezett formálisan eleget tenni a berlini szerződés betűinek és nagyjából hű maradni annak szelleméhez.⁴² Az utóbbi a hajózás szabadságának elvét involválta, nem kedvezett az egyoldalú monopolizálási törekvéseknek. Ez volt az egyik oka annak, hogy a Ballhausplatz a többi nagyhatalommal közösen kívánt eljárni – hasonlóan a „berlini rendezés” más területeihez. Emellett azonban a nagyhatalmak támogatásával végrehajtandó eljárást azért is előnyben részesítette, mert – okkal és joggal – ellenfelet látott az érintett balkáni országokban, és az utóbbiak emancipálódási kísérleteinek leszereléséhez „Európa” segítségét kívánta igénybe venni. Az osztrák minisztérium (talán még a régi beidegződések hatására) nem számolt kellően a kis országokkal. Chlumecky képesnek tartotta a Monarchiát arra, hogy az egymagában kivételezett helyzetet vívjon ki magának.

A magyarok a vitában sohasem léptek fel kezdeményezőleg. Chlumecky újabb állásfoglalására a budapesti minisztertanács kijelentette, „hozzájárul az osztrák minisztérium javaslatához, miszerint a felügyelő bizottságban Ausztria–Magyarország nem ugyan mint parti állam, de mint érdekelt fél, a dunai bizottságban levő megbízotta által részt vegyen”. A határozat azonban úgy folytatódott, hogy „ha ez keresztül vihető nem lenne, a magyar kormány megelégszik a külügyminisztérium javaslatával is”, de csak abban az esetben, ha az EDB ellenőrzése „akképpen fog szabályoztatni, hogy az valóságos ellenőrzésnek legyen tekinthető”.⁴³ A nem éppen egyértelmű magyar állásfoglalást az osztrák kereskedelmi miniszter később úgy kom-

⁴¹ Chlumecky Keménynek. Bécs, 1879. 7. 5. Uo. 432–17999.

⁴² A tágabb összefüggésekről l. *Palotás E: Az Osztrák–Magyar Monarchia balkáni politikája a berlini kongresszus után 1878–1881.* Budapest, 1982.

⁴³ M. mt. jkv. 1879. 7. 25. (34/3. sz.) OL K 27.

mentálta, hogy teljes a két minisztérium között az egyetértés, míg Schwegel a külügyminisztérium nevében szükségesnek látta megjegyezni, a magyar kormány hajlik engedményekre.⁴⁴

Időközben Ausztriában kormányváltás zajlott le. A Taaffe vezette új ciszlajtán kabinet a Duna-kérdésben elődjéhez hasonló merev politikát követett. Az új kereskedelmi miniszter, Korb báró szeptember 10-én átíratot intézett Andrásyhoz, és arra hivatkozva, hogy Magyarország fenntartja nézetét, mely szerint az adott kérdésben csakis az osztrák kereskedelmi minisztérium javaslata felel meg a Monarchia érdekeinek, felszólította a külügyminisztert, diplomáciai úton kísérelje meg a két kereskedelmi minisztérium által kívánatosnak tartott forma elfogadtatását az érdekeltekkel. „Elismerem — írta —, hogy a velünk konkuráló hatalmaknak az lenne kívánatos, hogy az osztrák–magyar befolyásnak csekélyebb mozgásteret legyen a nevezett folyamatszakaszon, de ennek arra kell minket sarkallni, hogy dupla erőfeszítéssel juttassuk érvényre akaratumkat.”⁴⁵

A külügyminisztérium kereskedelempolitikai osztálya 1879 szeptemberében még egy utolsó kísérletet tett a szakminisztériumok macakosságának enyhítésére. Az osztrák javaslatot véleményezés céljából a visszalépésre készülő Andrásy nevében Schwegel a kiszemelt utód, Haymerle elé terjesztette azon indokolással, hogy a berlini kongresszuson Haymerle volt az ügy referense. Schwegel levelében részletesen kitért arra, hogy a kongresszus elé került eredeti osztrák–magyar javaslat már előírányozta egy „alkalmas ellenőrző szerv” létrehozását, de a kezdeményezés minden résztvevő hatalom leghatározottabb ellenállásába ütközött, s „némelyikük egyenesen mint az érintett parti államok szuverén jogaiba való megalapozatlan beavatkozást” utasította vissza az ötletet. Schwegel ehhez azt is hozzátette, hogy ha már akkor ilyen nagy volt az ellenállás, úgy a „jelen konstallációban a kilátások csak még kedvezőtlenebbek lehetnek”. Haymerle maga szintén a tervezett vállalkozás reménytelenségét domborította ki. Már az EDB nevében történő ellenőrzés nagy nehézségekbe ütközne a hatalmaknál, egy osztrák–magyar elnökség alatt álló formális felügyelőbizottság pedig eleve esélytelen gondolat — érvelt. Ha tehát Bécs megkockáztatná, hogy ilyen javaslattal előálljon, a biztos kudarcra vállalkozna, s ez a balsiker a Monarchia dunai helyzetére felettébb káros kihatással lehet. A két szakminiszterhez intézett beszámoló azzal zárult, hogy ha az

⁴⁴ Korb Keménynek. Bécs, 1879. 9. 10. OL K 168 432–25469 (1879); Schwegel Keménynek. Bécs, 1879. 9. 30. Uo. 432–25619.

⁴⁵ Korb Andrásynak. Bécs, 1879. 9. 10. Uo. 432–25469.

előbbieik mindezek dacára ragaszkodnak elgondolásukhoz, úgy a külügyminisztérium a hatalmak elé terjeszti azt és kellő energiával fogja képviselni — de a felelősséget ezért a lépésért és esetleges következményeiért nem vállalja magára.⁴⁶

Haymerle beiktatásának másnapján Korb levelet intézett a külügyminisztérium új vezetőjéhez. Arra hivatkozva, hogy a berlini kongresszus jegyzőkönyvei és maga a szerződés *tételesen* nem zárja ki a minisztériuma által javasolt megoldást, ezért fenntartja az előjogok szerzésére formált nézetét és kéri a külügyminisztériumot, hogy tegye meg a szükséges diplomáciai lépéseket. Két hét múlva Kemény a magyar kormány nevében csatlakozott osztrák kollégája kéréséhez.⁴⁷

Mindezek után a Ballhausplatzon letettek arról a reményről, hogy a két szakminisztériumot (az osztrák és a magyar kormányt) jogi és reálpolitikai érvekkel rábírhadják irreális, következményeit tekintve egyenesen káros javaslatuk feladására. Mivel a sajátos döntéshozatali mechanizmus nem tette lehetővé, hogy az adott kérdésben a két kabinet óhaját figyelmen kívül hagyják, az osztrák–magyar diplomácia irányítóinak nem maradt más választása, mint hogy nekilássanak az általuk elhibázottnak ítélt terv gyakorlati kivitelezéséhez, a Vaskapu–Galac folyamszakasz felügyeletére osztrák részről kidolgozott sajátos elképzelés nemzetközi elfogadtatásához.

⁴⁶ Schwegel Keménynek. Bécs, 1879. 10. 30. Uo. 432–25619.

⁴⁷ Korb Haymerlenek. Bécs, 1879. 10. 8.; Kemény Haymerlenek. 1879. 10. 21. AR F 34 SR K. 260.

IV. KISÉRLET A VASKAPU–GALAC FOLYAMSZAKASZ ELLENŐRZÉSÉNEK MEGSZERZÉSÉRE (1879–1882)

Az „előterv” kidolgozása

A bécsi külügyi hivatal a középső Duna-szakasz rendezésének sajátos tervéről még a belső viták lezárulása előtt bizalmas tájékoztatást adott legközelebbi partnereinek. Andrassy a nyár folyamán érintkezésbe lépett ez ügyben Berlinnel, szeptember derekán pedig Schwegel kezdett puhatolózó tárgyalást az angolokkal. Londoni források szerint Schwegel személyes nézeteként fejtette ki a folyamszakasz ellenőrzésére alkalmas (általunk már ismert) intézmény tervét. Az angol diplomaták figyelmét rögtön felkeltette az a körülmény, hogy Ausztria nem egyszerűen a tervezett felügyelő bizottság elnöki tisztét igényli magának, hanem ezen túlmenően esetleges szavazategyenlőségnél a döntés jogát is. Londonban úgy értelmezték Schwegel szavait, hogy a létrehozandó ellenőrző testület az EDB albizottságaként működne – így elsősorban azt kezdték szakértőikkel vizsgáltatni, hogy az európai bizottság kompetenciájának illetően kiterjesztése mennyiben felel meg a brit érdekeknek. Bár az első pillanattól világos volt, hogy az egész elképzelés célja nagyobb befolyáshoz juttatni Ausztria–Magyarországot a Vaskapu alatti Duna-szakaszon és bár az angol szakértők véleménye 1879 októberében kedvezőtlen volt, a londoni konzervatív kabinet politikai okokból nem helyezkedett egyértelműen és határozottan elutasító álláspontra.¹

A kettős szövetség megkötése után Andrassy helyére lépő új külügyminiszter, Haymerle egyik első kezdeményezése éppen a Duna-kérdéshez kapcsolódott. Október 17-én hivatalos jegyzékben kérte fel az angol és

¹*Maher, L. A.*: Great Britain and the International Control of the Danube, 1856–1883. A Thesis submitted for the Degree of Doctor of Philosophy at the University of Oxford. Bodleian Library. Oxford, 1968. 124–127. (a továbbiakban: *Maher*).

német kormányt az Orsova–Galac közötti folyamszakasz jogi szabályozására készített osztrák–magyar terv támogatására. A Londonba küldött jegyzék nem csupán az angolok megnyerését célozta; Haymerle arra is megkérte Salisburt, hogy az inspektorátus érdekében vesse latba befolyását a franciáknál.² A jegyzékek hangvétele, Haymerle magatartása arra utal, hogy 1879 októberében, Bécsben egy gyors ütemű eljárás lehetőségével számoltak, és elképzelhetőnek vélték, hogy a novemberben összeülő galaci bizottság megtárgyalja a kérdést, sőt akár dönt is róla. A kedvező döntéshez szükség volt a baráti nagyhatalmak aktív segítségére. A bécsi jegyzékre az angolok pozitív választ adtak ugyan, de támogatásukat bizonyos feltételekhez kötötték. Salisbury közölte, támogatja a tervet abban az esetben, ha a többi nagyhatalom is hasonlóképpen dönt és az inspektorátus – amennyiben létrejön – csak addig áll majd fenn, amíg az EDB létezik. Bár az utóbbi feltétel teljesítése komoly következményeket involvált, Haymerlének nem volt kifogása a két intézmény ilyesfajta összekapcsolása ellen. Megnyugtatta őt Salisbury kijelentése a két hatalom közötti lehetséges munkamegosztásról: London kész támogatni Bécset a középső folyamszakaszon, mivel saját érdekei a torkolati részben koncentrálnak.³

A Berlinből kapott válasz lakonikus volt, Németország hajlandóságát tudatta egy esetleges osztrák kezdeményezés pártfogolására. A kezdeti siker után Bécsben rögtön az iránt kezdtek puhatolózni, vajon a két baráti hatalom valamelyike nem vállalkozna-e arra, hogy az EDB küszöbön álló ülésszakán *saját* nevében javaslatot terjesszen elő a Vaskapu–Galac közötti folyamfelügyelőség megteremtéséről. Haymerle nemcsak Berlinbe és Londonba, hanem Galacra is megküldte az osztrák kereskedelmi miniszter által még a kora tavasszal kidolgozott tervezetet az inspektorátusról. Haan feladata volt német kollégáját rábírní a kezdeményezésre.⁴ Hogy ez az egész elszett akció főként belső célokat szolgált-e, a két szakminiszter meggyőzését elképzeléseik realizálhatatlanságáról, avagy a Ballhausplatzon tényleg hittek a huszáros roham sikerének lehetőségében, megválaszolhatatlan kérdés. Az iratok annyit elárulnak, hogy a galaci konzul szkeptiku-

²Szövegét közli Haymerle aznapi levele Keményhez: OL K 168 432–27164 (1879).

³Montgelas Haymerlének. London, 1879. 11. 5.; Haymerle Haannak. Bécs, 1879. 12. 13. AR F 34 SR K. 260.

⁴Haymerle Széchenyinek és Haannak. Bécs, 1879. 11. 20. AR F 34 SR K. 258.

san fogta fel a dolgot, és miután korrektül teljesítette a kapott megbízást, őszintén feltárta miniszterének az elszomorító valóságot.

Az ülészak megkezdése után Haan beszámolt arról, hogy a bizottság német tagja kapott ugyan egy általánosságban mozgó utasítást a kezdeményezésre, de amíg kormánya teljesen tisztába nem jön „az ügy horderejével”, kénytelen várakozni. A németek legalábbis a bizottságon belüli szavazattöbbségről szeretnének megbizonyosodni. Az összes többi delegátus (az angolt is beleértve) passzív, bár az egyformán kiváló magatartás különböző hozzáállást takar – fejtegette Haan. A román és az orosz küldött határozott ellenszenvvel viseltetik az ügy iránt, míg a török Bulgária esetleges részvétele miatt ódzkodik. „Ha tehát német kollégám ma megtenné a javaslatát, rajta kívül csakis én szavaznék rá” – összegezte az eredményt.⁵ A galaci meghatalmazott nem vállalkozott arra, hogy még 1879 őszén döntést erőszakoljon ki az EDB-n belül, kitalált viszont egy áthidaló megoldást: rávette francia kollégáját, hogy az javasolja egy ún. tanulmányi bizottság kiküldését a berlini szerződés 55. cikke végrehajtásának *előkészítésére*. Így történt, hogy az EDB 1879 decemberében háromtagú speciális bizottságot választott azzal a feladattal, hogy a következő ülészakra javaslatot dolgozzon ki. A bizottságnak Ausztria–Magyarország mellett Németország és Olaszország lettek a tagjai.

A bécsi külügyminisztériumban meg voltak elégedve a szerény előrelépéssel, és jóváhagyták a galaci konzul eljárását. A két szakminisztert tájékoztató levelében Schwegel azt emelte ki, hogy az ügy jó irányban indult el: a tanulmányi bizottság összetétele a Monarchia számára kedvező, és Berlin támogatást ígért nem csupán arra, hogy a kidolgozandó elaborátum számításba veszi majd az osztrák–magyar igényeket, hanem arra is, hogy az olaszokat ugyanezen irányba fogja befolyásolni. De nem mulasztotta el, hogy a beszámolóhoz mellékelje Haan pesszimista prognózisát.⁶

A minisztérium arra utasította a galaci konzult, hogy a szabályzatok kidolgozásánál Chlumecky tervezetét vegye alapul. Haan ehhez tartotta magát. Az elaborátum teljes szövegét ő maga készítette el a korábbi, hasonló célból más folyókra készített jogi aktusok figyelembevételével. A munkával gyorsan végzett és a kész szöveget ismertette német kollégájával. A bizottság olasz tagját egyelőre nem tájékoztatták. Február 16-án Haan

⁵ Haan Haymerlenek. Galac, 1879. 12. 9. Uo.

⁶ Schwegel Keménynek. Bécs, 1880. 1. 15. OL K 168 432–1843 (1880).

eljuttatta tervezetét Bécsbe.⁷ Műve három részre tagolódt: az első 19 cikk az általános rendelkezéseket, a terjedelmes második rész a folyami és kikötői rendszetre vonatkozó különféle előírásokat tartalmazta, majd ezeket két zárócikkely követte. A 2. cikk a hajózás teljes szabadságát deklarálta a vonatkozó folyamszakasz egész területére. A 3. cikk a párizsi szerződés 15. artikulusát követve tiltotta a pusztán a hajózás tényén alapuló kikötői díjak szedését és a hajón maradó árucikkek elvámolását. Az egész szabályzat végrehajtásáról — a Chlumecky javasolta inspektorátusról — a tervezet 5. cikke intézkedett: Ruszcsuk székhellyel egy *vegyes bizottság* alakítandó Ausztria–Magyarország, Bulgária, Románia és Szerbia egy-egy megbízottjából, amelynek elnöke az osztrák–magyar képviselő. A vegyes bizottság belső ügyrendjét maga határozza meg, a felmerülő költségeket a résztvevő országok egyenlő arányban fedezik. A hajózási szabályzat sokfajta technikai részletének kidolgozásakor Haan — a berlini szerződés 55. cikke betűihez ragaszkodva — az 1865-ös hajózási közokmány (*Acte Public*) függelékében foglaltakat vette át, lényegtelen változtatásokkal. Elvi fontossággal bírt még a tervezet legutolsó, 124. cikke, amely kimondta: a szabályzatot szükség esetén az érintett parti államok bevonásával az azt kidolgozó EDB módosíthatja.

Az elkészült tervezethez Haan egy alapos magyarázatot mellékel. Összeállításának forrásait taglalva erősen kidomborította, hogy a tervezet minden cikke korábbi Duna-aktára, avagy valamely másik nemzetközi folyamra kidolgozott érvényes szabályzatra, tehát jogi precedensre támaszkodik. Ez alól kivételt csak az 5. és a 124. cikk képez. Az utóbbi rendelkezés nem igényelt különösebb magyarázatot; természetes dolognak tűnt, hogy az új szabályzatot, amennyiben szükséges, a későbbiek folyamán ugyanaz a fórum változtathatja meg, amelyik létrehozta. Kényesebb ügy volt a vegyesbizottság megindokolása. (Haan az inspektorátust azért keresztelte át erre a névre, hogy a Tulcsa [Tulcea] székhellyel a torkolatban régóta működő főinspektorátustól megkülönböztesse.) A konzul határozottan leszögezte, az osztrák–magyar igény a felügyeleti szervben való részvételre és annak elnökségére jogilag teljesen megalapozatlan: sem szerződés nem írja elő, sem hasonló előzmény vagy precedens nem igazolja. Mivel az európai nagyhatalmak arra gyanakodhatnak, hogy Ausztria–Magyarország azért ragaszkodik e részvételhez, mert rovásukra korlátozni szándékozik a hajózás szabadságát, legjobb, ha osztrák–magyar részről e

⁷ Haan Haymerlenek. Galac, 1880. 2. 16. AR F 34 SR K. 258.

gyanú lehetőségét eleve kiküszöbölik azzal, hogy Ausztria–Magyarország éppen a hajózás szabadságának garantálójaként lép be a vegyes bizottságba, azért, hogy a parti államokat „saját hatalmuk önkéntes korlátozására” rábírra az általánosabb érdek javára. Ez az eszmefuttatás azzal a ciszlajtán felfogással szállt szembe, amely az inspektorátust kezdettől öncélként képzelte el. A konzul Andrassy régi érvéhez tért vissza: az osztrák–magyar érdekek a Duna-kérdésben is legeredményesebben mint *általános* európai érdekek védhetők meg. Haan azt is ajánlotta még, hogy a szabályzatot egészítsék ki egy olyan előírással, mely szerint a vegyes bizottság elnöke összekötőként szolgál ezen szerv és az EDB között. A konzul e részben még egy ponton eltért Chlumecky eredeti elképzelésétől: a vegyes bizottság elnökének esetleges döntő szavazatát nem foglalta bele a tervezetbe, mivel az EDB tagjai körében szerzett tapasztalatai jelezték, hogy ezt valamennyi hatalom elutasítja.

A Galacról érkezett szöveget Schwegel mint „teljesen elfogadhatót” küldte meg a két szakminisztériumnak, és felszólította őket a gyors véleményezésre. Korb válasza valóban hamar megérkezett és komoly kifogásokat tartalmazott. Két problémakört érintett, mindkettőben a korábbi maximalista osztrák követelések fenntartásához ragaszkodott. Az első kérdéscsoportot a vegyes bizottság autonómiájával összefüggő ügyek alkották. Korb határozottan elutasította Haan azon érvelését, hogy Ausztria–Magyarország biztosabb sikerre számíthat, ha az általános európai érdekek szószólójaként lép fel. Szerinte Ausztria–Magyarországnak a két intézmény teljes szétválasztására kell törekednie. Ennek érdekében felvetette, a 124. cikket fogalmazzák át oly módon, hogy a szabályzatok megváltoztatásának joga ne az EDB-t, hanem magát a vegyes bizottságot illesse. Annnyit hajlandó volt elismerni, hogy a megváltoztatott szabályzat sem lehet ellentétes a torkolatra érvényes rendszerrel. Bár nem ellenezte, hogy a vegyes bizottság az ügyrendjét saját maga szabja meg, ahhoz ragaszkodott, hogy a szabályzat mondja ki, szavazategyenlőség alkalmával az elnök szava dönt. A másik kifogásolt kérdéscsoport az általános döntésekhez kapcsolódott. Korb egyszerűen törölni szeretne volna a 2. és a 3. cikket. Indokolása szerint (az osztrák részről immár megszokott módon értelmezve az 55. cikkelyt) az EDB feladata csupán a hajózás normáinak megszabása, a torkolatban érvényben levőkhöz igazítása, tehát az adott szakaszban nincs szó általános Duna-hajózási okmány kidolgozásáról, az egész hajózási jogrend teljes újrászabályozásáról, ami szerinte egyelőre a jövő zenéje. Ezzel a nemzetközi síkon régóta hallgatással mellőzött régi cabotage-vita került

ismét elő.⁸ Az osztrák miniszter válasza tehát a 124 szerződésből mindössze négy ellen emelt kifogást, de a változtatnivalók tulajdonképpen az egész szabályozásnak más minőséget adtak volna.

Véleményezési jogával a magyar kormány szintén élt. A Budapestről érkezett válasz kevésbé volt részletező, egyedül az elnök döntő szavazatának fontosságát emelte ki, különben a végső döntést hajlandó volt a külügyminisztériumra bízni.⁹

Az előzetes eljárás tapasztalatain okulva a külügyminisztérium a továbbiakra nézve a legegyszerűbb eljárást választotta: tudomásul vette az osztrák kereskedelmi miniszter átiratában foglaltakat és az összes módosító indítványt – mindegyikhez gondosan mellékelve Korb érvelését – továbbította a berlini kormányhoz. Széchényi nagykövet feladata volt elfogadtatni azokat a német partnerrel. Azt is el kellett érnie, hogy a németek az ily módon tökéletesített végső tervezetet mint sajátjukat ismertessék a „tanulmányi bizottság” addig számításába sem vett harmadik résztvevőjével, Olaszországgal. Bécsben alapos okkal gyanították, hogy az olaszok számára inkább elfogadható lesz a javaslat, ha azt német eredetűnek tüntetik fel.¹⁰ Berlinből sokáig nem érkezett válasz. Minthogy a szabályzat kérdését időközben az EDB 1880. tavaszi ülészakájának véglegesített napirendjére felvették, a tanulmányi bizottságnak, az abban képviselt három állam kormányának halaszthatatlanul közös álláspontot kellett kialakítania az előterjesztendő elaborátumról. A bécsi minisztérium sürgetései ellenére a dolog Berlinben nem haladt előre. A galaci német meghatalmazott nem kapott instrukciókat, emiatt Haan és Schwegel kezdték türelmüket veszíteni. A halogatást az okozta, hogy Bismarck kancellár a keleti kérdés konkrét részletproblémáiban csak kényszeredetten és vonakodva követte Ausztria–Magyarországot; gondot okozott számára az Oroszországgal való jó viszony zavartalanságának biztosítása.¹¹

A németek csak az utolsó pillanatban adták meg beleegyezésüket és látták el utasítással EDB képviselőjüket. Még nehezebb volt Róma hozzájárulását elnyerni – de Berlin segítségével végül is sikerült. Az előzetes

⁸ Korb Keménynek. Bécs, 1880. 2. 27. OL K 168–432–5885 (1880).

⁹ Kemény Haymerlenek. Budapest, 1880. 3. 4. Uo.

¹⁰ Schwegel Keménynek. (Mellékelve az utasítás Berlinbe.) Bécs, 1880. 3. 8. Uo. 432–6852 (1880).

¹¹ *Windelband, W.: Bismarck und die europäische Grossmächte.* Essen, 1940. 153–154.

olasz kifogások ugyanazon pontokra vonatkoztak, amelyek az EDB kebelében sorra került későbbi viták tárgyát képezték. De az osztrák kereskedelmi miniszter igényelte változtatásokat: az eredeti 2. és 3. cikk elhagyását és a 124. cikk megváltoztatását az első fórum, a tanulmányi bizottság végül is elfogadta. Ez a megkeményített tervezet került megvitatás céljából az EDB 1880. tavaszi plénuma elé. Az elaborátum a későbbiekben az *avant-projet* nevet kapta. Ez a belülről kierőszakolt, a külügyminisztérium által ellenérzésekkel és szorongással vállalt „előterv” lett a későbbiekben több fázisban, esztendőkön át zajló heves diplomáciai csatározások kiindulópontja.¹²

1880. március 17-én Ausztria–Magyarország jegyzéket intézett a berlini szerződés összes aláírójához (Törökország volt az egyetlen kivétel), amelyben azt javasolta, hogy az EDB a „tanulmányi bizottság” munkájának eredményét küldje el Belgrádba és Szófiába és szólítsa fel a két kormányt, hogy a bizottság azon ülésein, ahol ezt a témát tárgyalják, megbízottal képviseltesse magát. A két ország küldöttei a vitában tanácskozási joggal vennének részt. Mivel Törökország már korábban tiltakozott az ellen, hogy Bulgáriát bevonják a munkálatokba, a jegyzék e problémára is kitért. Bécsben féltek az 1857-es Duna-okmánnyal kapcsolatban történtek megisméltődésétől, ezért a jegyzék több érvet sorolt fel a Porta igényének cáfolására. Először azt, hogy nincs szó új nemzetközi jogi szerződés létrehozásáról, csupán olyan szabályzatról, amely létező példát: a Galac alatt fennálló regulációt követ és helyi érdekű kérdések rendezésére hivatott. Felhozta azt is, hogy Bulgária mindössze tanácskozási jogot kap, és végül emlékeztetni akarta a Portát arra, hogy 1866-ban maga szolgáltatott pre-

¹² Külön említést érdemel *Gotz, D.*: Österreich–Ungarn und die Donaufrage vom Berliner Kongress bis zur Londoner Donaukonferenz. 1878–1883. Graz, 1950 c. bölcsészdoktori disszertációja (a továbbiakban: *Gotz*). A szerző a gazdag bécsi levéltári anyagot több vonatkozásban jól értékesíti, de a belső vitákat érthetetlenül teljesen figyelmen kívül hagyja, emiatt a vonatkozó részeknél számos téves következtetést fogalmaz meg. Andrassy és Haymerle Duna-politikáját mereven szembeállítja és elvi jellegű különbségeket állapít meg közöttük. Hasonlóképp jár el a Haymerle utáni korszaknál. Szükségtelennek látszik, hogy Gotz minden egyes tárgyi tévedését jegyzetelve korrigáljuk, viszont feltétlenül utalnunk kell arra, hogy Bindreiter nyomtatásban megjelent munkája, amelyre korábban már hivatkoztunk, az 1878 utáni korszaknál a Duna-kérdéssel foglalkozó alfejezeteiben Gotz következtetéseinek tömör visszaadására korlátozódik. – A problémakör román nézőpontból való rövid áttekintését l. *Căzan G. N.*–*Rădulescu-Zoner S.*: România și Tripla Alianță 1878–1914. București, 1979. 60. skk. (a továbbiakban: *Căzan–Rădulescu*).

cedenst, amikor a jelen ügynél nagyobb horderővel bíró Prut-egyezmény ellen semmiféle kifogást nem emelt.¹³ Mindezek alapján az osztrák–magyar jegyzék indítványozta, Bulgáriát Szerbiával egyenlő módon vonják be a tanácskozásokba.¹⁴

A bécsi kezdeményezést az összes nagyhatalom támogatta. Pétervárott ellenjavaslatot tettek, amely szerint Bulgáriának mindenképpen önálló képvisellel kell bírnia még akkor is, ha ez ellen a Porta tiltakozik, és mind a bolgár, mind a szerb képviselő kapjon szavazati jogot, ne csupán tanácskozóit. Kálnoky nagykövet az indítványt előterjesztő Giers orosz külügyminiszter-helyettest emlékeztette arra, hogy a berlini szerződés szövege a parti országokat nem egyenrangú közreműködőkként említi, és a vazallus fejedelemségnek nem lehet ugyanolyan helyzete, mint a nagyhatalmaknak – a Porta az utóbbi esetben még jobban megmakacsolná magát. Haymerle azonban most feleslegesnek ítélte a szörszálhasogatást. Elvileg egyetértett nagykövetével, mégis csatlakozott az orosz felfogáshoz, mert fő célja a vita szükségtelen elnyújtásának megakadályozása volt. Minthogy pusztán adminisztratív kérdéstről van szó – vélte a miniszter –, és a nézeteltérés tárgya a szerződés cikk egyik kitételének értelmezése, a fő kérdést, magát a szabályozást nem szabad emiatt halogatni.¹⁵ A Ballhausplatz a formai részben mutatott engedékenységgel, a balkáni szlávok iránti orosz érzékenység kímélésével szerette volna biztosítani az orosz jóindulatot arra az időre, amikor a kérdést majd érdemben tárgyalják. Ezt az óhajt érthetően Giers tudtára adták, aki egy nem sokra kötelező udvarias gesztussal nyugtázta Bécs megegyezési készségét.¹⁶

A jóindulatot demonstrálni igyekeztek a kisállamok előtt is. Haan már az EDB 1879. őszi ülészakának kezdetén jelezte, hogy az 55. cikk előírásai szerint nem elégséges az EDB által hozott pozitív határozat, jogilag

¹³ Ausztria, Oroszország és Románia között 1866. december 15-én jött létre szerződés a Prut határfolyón való hajózásról. Elvi jelentőségét az adta, hogy a fejedelemség (bár török vazallus volt még) egyenrangú félként kötötte azt meg. Ismerteti *Lers V.*: A Duna folyóra vonatkozó nemzetközi jogállapot. Budapest, 1891. 95–96.; *Demorgny, G.*: La question du Danube. Histoire politique du Bassin du Danube. Etude des divers régimes applicables à la navigation du Danube. Paris, 1911. 364.

¹⁴ A körjegyzék: AR F 34 SR K. 258.

¹⁵ Kálnoky Haymerlenek. Pétervár, 1880. 4. 1.; Haymerle Kálnokynak. Bécs, 1880. 4. 28. AR F 34 SR K. 258.

¹⁶ Kálnoky Haymerlenek. Pétervár, 1880. 5. 18. Uo.

érvényes döntés csakis a parti államok hozzájárulásával születhet. A galaci konzul 1879 végén kételkedett abban, hogy román–bolgár–szerb részről ez a hozzájárulás elérhető.¹⁷ Múlhatatlanul szükség volt tehát arra, hogy a közvetlenül érintett kis országokat szintén megnyerjék a bécsi elképzeléseknek. Az persze aligha lehetett kétséges, hogy az osztrák–magyar tervek nem az ő Duna-hajózási érdekeik fejlesztésére készültek. Nem is erről kívánta az osztrák–magyar diplomácia őket meggyőzni, hanem arról, hogy mivel saját hajózásuk nincsen, a „rendezett jogállapot megteremtése” nem ellenük irányuló akció, illetve arról, hogy kedvező hozzáállás esetén más, nem gazdasági téren előnyhöz juthatnak. A szerb és a bolgár kormány jegyzéket kapott, amely tudatta, hogy az 55. cikk értelmezésében a nagyhatalmak nézete megoszlik, Ausztria–Magyarország a kis országokra nézve kedvezőbb lehetőség mellett száll síkra és helyesli a döntési jog megadását. Jöindulata fejében hasonlóképp jöindulatot vár ezen államoktól, amikor a bizottságban a hajózás érdemi kérdései kerülnek majd szónyegre.¹⁸ Bécs tehát a fejedelemségek által olyannyira vágyott egyenjogúsításért cserébe az osztrák kivételes hajózási igények megértő kezelését kérte. Nem sokkal korábban akadt arra példa, hogy a kis országok – politikai érdekből – önként gazdasági előnyöket biztosítottak az Osztrák–Magyar Monarchiának. Ilyen mederben haladtak pl. a Szerbiával folytatott gazdasági tárgyalások az 1860-as évek végén, és ilyen jellegű volt az 1875-ben Romániával aláírt kereskedelmi szerződés. Mégis kérdéses lehetett, vajon az, amiért 1878 előtt e két balkáni ország még hajlandó volt nagy árat fizetni, megőrizte-e vonzerejét a függetlenség elnyerése, a politikai-nemzeti erőgyarodás bekövetkezte után is.

A kedvezőtlen nemzetközi reagálások

Az előterv sorsáról az Európai Duna-bizottság 1880. tavaszi ülészakán kellett dönten. Amikor a megbeszélések Galacon elkezdődtek, Európát az akkor lezajlott angliai választások meglepő eredménye foglalkoztatta. A tory-párt elvesztette parlamenti többségét, és az új kormányt a liberálisok alakították meg. A változás közelebről érintette Ausztria–Magyarországot,

¹⁷ Haan Haymerlenek. Galac, 1879. 12. 9. Uo.

¹⁸ Kállay osztályfőnök Herbert belgrádi követnek és Khevenhüller szófiai főkonzulnak. Bécs, 1880. 4. 30. AR F 34 SR K. 258.

hiszen egész Balkán-politikájának egyik alappillére a berlini kongresszus előtt és alatt az angol konzervatív kabinettel való együttműködés képezte. Az angol liberálisok viszont a külpolitikában éppen ellenkező elveket vallottak, mint a konzervatívok. Várható volt, hogy az új brit kormány a szigetország magatartását több Balkán-kérdésben módosítja majd, éppígy az is, hogy Anglia viszonya Ausztria–Magyarországhoz nem marad oly szívélyes, mint amilyen addig volt.

A galaci Duna-bizottságon belül első ízben május 18-án került sor véleménycserére a tervről. Az általános észrevételek előterjesztésével egyidejűleg vitatták az egész eljárás ügyrendi kérdéseit is. Eltértek a nézetek abban a kérdésben, hogy vajon a bizottság elé terjesztett előtervet az adott formában közöljék-e a meghívandó parti államokkal: Szerbiával és Bulgáriával. Az angol és a francia küldött a bizottságon belüli előzetes érdemi vita mellett szállt síkra. Siborne angol küldött azt javasolta, hogy az előtervet, még mielőtt döntenének a parti államokról, az EDB „hozza összhangba a Berlinben kapott mandátummal”. Haan és két szerzőtársa azt szorgalmazta, hogy minél előbb vonják be a két fejedelemséget a megvitatás munkájába. Az indítványt a többiek elvetették. Az Avant Projet elvi előírásaival kapcsolatban a tervezet szerzőin kívül az összes résztvevő – az EDB új tagjának számító Romániát szintén beleértve – kezdettől fenntartásait hangoztatta. A kedvezőtlen hangulat láttán Haan végül a vita elnapolását kezdeményezte.¹⁹

Haymerle a rövid haladékot kihasználva azonnal akcióba lépett. Először az eljárási kérdést próbálta dűlőre vinni. Gyors jegyzékben bizonygatta a nagyhatalmak előtt az angol–francia eljárás igazolhatatlanságát; idézte a bizottság előző ülészakán hozott egyhangú döntést, mely szerint a tanulmányi bizottság tervet készít abból a célból, hogy azt közöljék a kormányokkal és a parti államokkal. A közlés – érvelt a bécsi miniszter – nem azonos az elfogadással, az EDB előtt tehát nyitva áll az út mindenfajta későbbi módosítás előtt.²⁰ Haymerle Oroszországtól remélt támogatást és ennek érdekében ügyesen érvelt. Giersre kellő hatással volt annak tudatosítása, hogy a bizottsági szavazás során Romanyenko orosz megbízott Törökországgal és Angliával egy táborba került a balkáni országok számára előnyösebb megoldást kínáló osztrák–német–olasz blokkal szemben.

¹⁹ Az EDB 1880. május 18-i ülésének jegyzőkönyve: OL K 168 432–16742 (1880).

²⁰ Haymerle 1880. május 20-i körlevele: AR F 34 SR K. 258.

Némi ingadozás után Pétervárott az osztrák–magyar álláspontot fogadták el. Giers június közepén kijelentette: számíthatnak az orosz támogatásra mind a szabályzatnál általában, mind a Bécszet érdeklő fő pontnál, a vegyes bizottságnál.²¹ A Ballhausplatzon érthető örömmel nyugtázták az addigi leghatározottabb orosz deklarációt. Legalábbis a jövőre nézve ez igen jó hír volt.

Az elhalasztott vitát június 4-én folytatták. Siborne vezényletével a francia és román küldött konkrét kifogásokat hangoztatott az előterv különböző pontjaival szemben, és ezzel megindult az érdemi vita anélkül, hogy az előző alkalommal felmerült meghívó-kérdésben döntés született volna. A mulasztás miatt az orosz képviselő tiltakozott, eredménytelenül. A tavaszi ülésszak utolsó találkozásán, június 7-én közös angol–francia deklarációt terjesztettek a bizottság elé, ami három pontban összegezte a legfőbb kifogásokat az előterv tartalmával kapcsolatban. Ezek szerint 1. a tervezet első cikkét ki kell egészíteni egy passzussal, amely a hajózás teljes szabadságát stipulálja, összhangban a párizsi szerződés vonatkozó előírásaival; 2. módosítani kell a vegyes bizottság összetételével és elnökségével kapcsolatos pontokat; 3. a 124. cikket oly módon szükséges átalakítani, hogy a szabályzatok esetleges későbbi módosítására csakis az EDB egyetértésével, vele közösen kerülhessen sor. Haan hiába érvelt azzal, hogy a francia–angol módosító indítvány elfogadásával munkájuk eredeti jellegét veszítené el, hiszen az előterv a tanulmányi bizottság és nem az EDB műve, a szavazás során a szerzők magukra maradtak. Olaszország csupán az erkölcsi elkötelezettség miatt nem lépett fel az általa is aláírt Avant Projet ellen. Döntés így nem született. Ugyancsak nyitva maradt a dunai országok meghívásának ügye – itt a török ellenállás bizonyult leküzdhetetlennek.²²

Az osztrák–magyar diplomácia számára tehát az első ütközet Galacon nem éppen biztató eredménnyel zárult. A tapasztalatokat Haymerle külön átiratban ismertette a szakminisztériumokkal. Két gondolatot hangsúlyozott. Egyrészt azt, hogy ha a Monarchia változatlanul ragaszkodik eredeti elképzeléseihez, elkerülhetetlenül kisebbségben marad a galaci bizottságban és célját nem éri el. A maximalizmus kilátástalan vállalkozás, engedményeket kell tenni annak érdekében, hogy az előtervnek legalább egy részét a hatalmak elfogadják – írta a miniszter. Emellett azonban arról is szerette volna minisztertársait meggyőzni, hogy az óhajtott sikert csakis a

²¹ Kálnoky Haymerlenek. Pétervár, 1880. 6. 4. és 6. 16. Uo.

²² A június 4-i és június 7-i ülések jegyzőkönyve: OL K 168 432–20123 (1880).

nagyhatalmak megnyerésével vívhatják ki. Újból és nyomatékkal szolt arról, hogy Ausztria–Magyarország fő ellenfele nem „Európa”, hanem a szabályozás által közelről érintett kis államok. Ők a dualista monarchia jövőbeli konkurrensai a Dunán; az adott helyzetet kihasználva most még megakadályozható, hogy veszélyessé váljanak, de ehhez elengedhetetlen a nyugatiak támogatása! Emlékeztetve arra, hogy Galacon az angol–francia ellenállás három ponton jelentkezett, Haymerle azt indítványozta, hogy két kifogásolt pontban engedjenek. Az egyik koncessziónak a hajózási szabadság tételes elismerését javasolta – abban a formában, ahogy az Galacon felmerült. Hasonlóképpen engedékenységet tanácsolt az előtér 124. cikkével kapcsolatban. A harmadik kifogásolt pont viszont, a vegyes bizottság intézménye és sajátos döntéshozatali mechanizmusa a leglényegesebb volt az osztrák–magyar célok között: Haymerle e ponton kitartást tartott helyénvalónak. Itt sem bízott azonban az eredeti teljes követelés maradéktalan keresztülvihetőségében. Megfontolandónak tartotta azt, hogy amennyiben a vegyes bizottsági elnökséget a döntő szavazattal egyetemben örök időkre esetleg nem lehetne kivívni, úgy törekedjenek arra, hogy a limitálás minél hosszabb időtartamra szóljon. Ha az új intézményt mindjárt kezdetben erősen kézbe vesszük – érvelt a miniszter –, akkor az eredmény kielégítő lesz számunkra.

A diplomáciai küzdelem nem éppen biztató tapasztalatai feltehetően meggyőzték az addig oly keményen követelő szakminisztereket a részleges visszakozás elkerülhetetlenségéről, mert ellenvetés nélkül elfogadták Haymerle indítványát.²³ Engedményükkel látszólag ugyanoda jutottak vissza, ahonnan a Haan-féle tervezet elkészültekor a belső vita elindult. Ám ez a látszat csalóka. Időközben a Monarchia pozíciói romlottak, a viszonyok e téren hátrányára változtak meg. Az osztrák–magyar diplomácia az irreális követelések hivatalos előterjesztésének pillanatától kezdve védekezésbe szorult, több nagyhatalommal szükségtelen vitába keveredett, és megromlott a viszony Romániával is. Ráadásul kényszerpályára került: a nagyhatalmakra mindig kötelező presztízsvédelem arra kényszerítette, hogy az egyszer meghirdetett programot maximálisan védelmezze, abból minél kevesebbet engedjen és azt is minél később tegye. Mindez csak szaporította a nehézségeket.

²³ Haymerle Keménynek. Bécs, 1880. 6. 17. OL K 168 432–19086. Kemény válasza (1880. 7. 28.) Uo.

A nagyhatalmi támogatás megszerzéséhez a nyári hónapok álltak Haymerle rendelkezésére. A nyugatiak áthangolását mindenképpen Angliánál kellett elkezdni. Bécsben a szigetország erősen megváltozott magatartása ellenére sem adták fel a reményt, hogy az új angol kormányt rábírhadják a Salisbury-hagyomány folytatására a Duna-kérdésben. Alapot erre az adott, hogy más téren a liberális kabinet nem zárkozott el az együttműködés elől. Károlyi osztrák–magyar nagykövet ismételten erőfeszítéseket tett, hogy rábírja a brit kormányt az előtér pozitívumainak elismerésére, de válaszul csak határozatlan és kételkedő kijelentéseket kapott.²⁴ Az új angol külügyminiszter, Granville az akadémikus jellegű véleménycsere elől nem tért ki, de a kötelező állásfoglalást gondosan kerülte; kártyáit nem sietett feltárni. Más oldalról viszont tudjuk, hogy álláspontját gyorsan kialakította. Míg az előző kormány politikai indítékból figyelmen kívül hagyta a londoni Duna-szakértők negatív véleményét az előtéréről, addig a liberális kabinet 1880 nyarán megszívlelte azt a következtetést, hogy az osztrák szándékok támogatása károsítaná a térséghez fűződő angol gazdasági érdekeket.²⁵ A londoni külügyminisztérium vezető tisztviselői egyre inkább éreztették Károlyival, hogy a kérdéses folyamatszakaszon nem szívesen látnák az osztrák–magyar hegemonia megerősödését, annál inkább „Európa” előtérbe állítását, ami a szabályozás mindennapi gyakorlatának kollektív ellenőrzésében, a nem parti államok beleszólási lehetőségeinek intézményes biztosításában nyerhetne kifejezést. Anglia tehát már nem szándékozott beérni azzal a szereppel, amit Salisbury annak idején még vonzónak talált: a szigetország mint tengeri hajózó nemzet megmarad a torkolatban és a felsőbb részek folyamhajózásában nem vitatja el Ausztria vezető szerepét. Mindamellett London tapintatosan járt el, elképzeléseit lassan, kis adagokban hozta Bécs tudtára. Az eleinte bizonytalanul előadott, egyéni felfogásnak feltüntetett nézetekből csak októberre állt össze a teljes kép és lett hivatalos álláspont. Az óvatos eljárást a nyári nagy diplomáciai válság, a montenegrói határvita magyarázza; a berlini szerződés eme másik forró pontjának végrehajtásában szoros angol–osztrák–magyar együttthaladás volt tapasztalható, aminek fenntartását fontosnak tartották a szigetországban és a Duna-kérdésbeli ellentétek idő előtti élezésével nem kívánták ezt a balkáni együttműködést veszélyeztetni.²⁶

²⁴ Károlyi Haymerlenek. London, 1880. 6. 19. AR F 34 SR K. 258.

²⁵ *Maher*, 131.

²⁶ Részletesebben erről: *Palotás E.*: *Az Osztrák–Magyar Monarchia balkáni politikája a berlini kongresszus után 1878–188.* Budapest, 1982. 169. skk.

Az osztrák–magyar diplomácia 1880 nyarán két jegyzékkel fordult a nagyhatalmakhoz. A lényegi kérdésekről előzetesen Berlinnel konzultált. A németek egyetértettek azzal, hogy a berlini szerződés 55. cikkének teljesítéséről az EDB illetékes dönteni, lehetőség szerint már a legközelebbi ülészakon. Ugyancsak elfogadták azt az osztrák–magyar nézetet, hogy a bizottságon belül folytatandó vita alapját egyedül a már beterjesztett előterv képezheti. A július 28-i első körjegyzék a formai kérdésként kezelt bolgár meghívást tárgyalta. Abból kiindulva, hogy a bizottság tavaszi vitáján Törökország kivételével mindenki az újdonsült fejedelemség közvetlen meghívása mellett foglalt állást, a jegyzék indítványozta, hogy a hatalmak konstantinápolyi nagykövetei kollektív jegyzékben követeljék a Portától álláspontja felülvizsgálatát. Amennyiben a törökök nem engednének a közös akaratnak, fel kell hatalmazni az EDB végrehajtó bizottságát, hogy az EDB nevében maga küldjön meghívót Bulgáriába.²⁷ Az osztrák–magyar diplomácia természetesen saját érdekei szerint járt el, amikor a folyamat általa kívánatosnak tartott gyorsítása érdekében a török tiltakozás elvetését kezdeményezte, de a lépéssel egyben Bulgáriának is tett jószolgálatot.

A folyamszabályozás tartalmi problémáit egy újabb, augusztus 17-én szétküldött bécsi jegyzék taglalta, amely Ausztria–Magyarország együttműködési készségének bizonyosságául jelezte, az EDB tavaszi vitáján előterjesztett követelések közül kettőt hajlandó figyelembe venni. A továbbiakban viszont a vegyes bizottság összetételével és működésével kapcsolatos eredeti követelések fenntartása mellett síkraszállva hosszasan sorjázta a lehetséges érveket és indokokat. A kettős monarchia földrajzi helyzetének és sokrétű érdekeinek kiemelése mellett szóba hozta a berlini szerződés 57. cikkéből a Monarchiára háramló feladatokat (Vaskapu-szabályozás), valamint egy sajátos okfejtést: a parti országok eltérő érdekeinek összehangolására csakis egy olyan tapasztalt nagyhatalom vállalkozhat, mint amilyen Ausztria–Magyarország.²⁸ Bármily fura, a legutolsó érvet nem Bécsben találták ki: először szerb, illetve bolgár miniszterek említették, amikor az osztrák–magyar diplomaták az előtervről kezdtek velük puhatolózó tárgyalást.²⁹

²⁷ A jegyzék litografált szövege: AR F 34 SR K. 258.

²⁸ Uo. L. még *Căzan–Rădulescu*, 66.

²⁹ Herbert Haymerlenek. Belgrád, 1880. 6. 8. és Burián távirata a külügyminiszteriumnak. Szófia, 1880. 6. 6. Mindkettő: AR F 34 SR K. 258.

A kis országok megnyerésére Bécsben ugyancsak gondot fordítottak. A legnagyobb figyelmet Románia igényelte, amely az EDB egyenrangú tagja volt, és a bizottság tavaszi ülésén kifejezetten negatív álláspontot foglalt el az előterv lényeges pontjaival kapcsolatban. A kritikus magatartást kezdetben könnyen leszerelhető. κ ítélték és a rossz benyomást baráti hangú magyarázatokkal, az ügy szándékolt bagatellizálásával próbálták enyhíteni. Hoyos, bukaresti követ olyan utasításokat kapott, hogy győzze meg a román kormányt, hogy a Monarchia nem politikai, kizárólag gyakorlati célokat tartott szem előtt az előterv összeállításakor, hogy a rendezett jogállapotok megteremtése valamennyi ország javára válik.³⁰ Ez az érvelés azonban senkit sem győzött meg. A Brătianu vezette bukaresti kormány, amely többfajta politikai megfontolásból közeledni kívánt a Habsburg-monarchiához, a Duna-kérdésben is hajlandónak mutatkozott bizonyos előzékenységre, de az előtervben rejlő osztrák–magyar hegemonisztikus szándékot az első pillanattól elítélte. A kabinet belső pozíciója nem volt olyan szilárd, hogy az általános felháborodással dacolhatott volna. A román közvélemény nemzeti öntudata 1878 után a szuverenitás nemzetközi elismerésével tovább fokozódott; a sajtó az előterv ismertté válása óta zajos kampányt folytatott a román folyamszakasz internacionalizálása ellen, és harciasan utasította el a Monarchia túlsúlyát involváló elképzeléseket. A közvélemény hangoskodása ellenére a bukaresti kormány hajlandóságot mutatott a vegyes bizottságról folytatandó bizalmas eszmecserékre, de a Monarchiától szintén engedékenységet kért. Az ausztrófil beállítottságáról ismert Boerescu külügyminiszter osztrák diplomaták előtt többször utalt a két állam érdekközösségére, amely mind az általános politikai helyzet, mind pedig a Duna-politika vonatkozásában a szlávellenességben jelentkezik. Azt sugallta, ha a Monarchia nem ragaszkodik az állandó elnökséghez és a döntő szavazathoz, Romániával könnyen közös platformot alakíthat ki. Viszont nyíltan elismerte, a közhangulat miatt tiltakoznia kell az ellen, hogy Ausztria a szabályozások ürügyén saját kizárólagos uralmát szilárdítsa meg az alsó folyamrészen.³¹ Bécsben szintén a megegyezési szándékot hangoztatták, de csupán szavakban: nem került sor arra, hogy érdemben megvizsgálják a különböző utakon előterjesztett román módosító indítványokat, amelyek főként a vegyes bizottság elnökének szerepével és döntő szavazatával foglalkoztak.

³⁰ Haymerle Hoyosnak. Bécs, 1880. 6. 15. AR F 34 SR K. 258.

³¹ Hoyos Haymerlenek. Bukarest, 1880. 7. 28. Uo.

Valamivel könnyebb feladatnak tűnt a szerb és a bolgár támogatás biztosítása, amihez elegendőnek vélték az Andrássy-féle módszer alkalmazását: a jóindulat és megértés demonstratív hangoztatását. Az előtervvel kapcsolatos első szerb és bolgár reagálások az udvarlás eredményességét látszottak igazolni, hiszen ha túlradó optimizmusra nem is, bizakodásra okot szolgáltatottak. Mintha hatott volna az a gesztus, hogy e kis országok egyenrangú részvételének és szavazati joggal való felruházásának kérdése — amint azt az osztrák–magyar diplomácia fáradhatatlanul hangoztatta Belgrádban és Szófiában — bécsi kezdeményezésre vált a nagyhatalmak közötti megbeszélések tárgyává. Ristić szerb külügyminiszter készségesen elismerte, hogy Ausztria és Szerbia érdekei a Dunán azonosak minden nem parti harmadik állammal szemben és a hajózás fejlesztésében; a kereskedelmi szerződés körüli komoly nézeteltérés a nyár folyamán érthetően tartózkodóbbá tette, de továbbra is megértést hangoztatott az osztrák–magyar tervek iránt.³² Bulgáriából még kedvezőbb hírek érkeztek: Cankov külügyminiszter az előtervben foglalt elvekkel való teljes egyetértéséről biztosította a Monarchia helyi képviselőjét. Igaz, az utóbbi a miniszter közismert ruszofil érzelmei és jellemgyengesége miatt e kijelentések valódi értékében erősen kételkedett. De Battenberg fejedelem ugyancsak támogatást ígért, és az ő szavában szilárdan bíztak Bécsben.³³ A derűs horizontot szeptemberre némi árnyék homályosította el: több felől hírek érkeztek a szerb és a román kormány közötti bizalmas kapcsolatról, amelynek célja az osztrák törekvések elleni közös összefogás a Duna-kérdésben: e szövetkezéshez állítólag Bulgáriát is megnyerni igyekeztek.³⁴ A kis országok közötti tárgyalások részleteiről egyelőre keveset tudunk, de a jelzett szándék komolyságában nincs okunk kételkedni. Osztrák–magyar diplomáciai iratok mellett orosz források szintén beszámolnak arról, hogy Ristić az ősz folyamán kitartóan sulykolta a bolgároknak egy közös osztrákellenes megmozdulás szükségességét.³⁵

³² Herbert Haymerlenek. Belgrád, 1880. 5. 11.; Pinter Haymerlenek. Belgrád, 1880. 8. 19. Uo. A Szerbiával folytatott kereskedelmi tárgyalásokról. *Palotás: Osztrák–Magyar Monarchia* 159 skk.

³³ *Radev, Sz.: Sztroitelite na szavremenna Bálgarija*. Tom I. Szófia, 1910. 234. (a továbbiakban: *Radev*).

³⁴ A külügyminisztérium távirata Hoyosnak és Pinternek. Bécs, 1880. 9. 17. AR F 34 SR K. 259.

³⁵ Persiany követ Giersnek. Belgrád, 1880. október 4/16. Arhiv Vnyesnyej Polityiki Rosszii. Moszkva, fond Glavno arhiva V–A, 1880, gyelo N° 277.

Az augusztus 17-i jegyzék nem váltotta ki azt a pozitív hatást, amit tőle Bécsben vártak. Egy szeptember derekán készített előzetes összegezésből kiviláglik, hogy Németországon kívül egyetlen nagyhatalom sem vállalkozott a bécsi szándékok határozott támogatására. A többség az időhúzó taktikát választotta, vonakodott véglegesen elkötelezni magát, ahol pedig véleményt nyilvánítottak, ott a negatív elemek domináltak. A kilátásba helyezett engedményeket a nyugatiak határozottan kevesellették.³⁶ Mivel nem volt kizárt, hogy a vegyes bizottság megteremtése leküzdhetetlen nehézségekbe ütközik, más alternatívák is felmerültek. Legalábbis egy elméleti megfontolás erejéig. Wolkenstein külügyminisztériumi osztályfőnök ösztönzésére Haan vállalkozott egy radikálisan eltérő elképzelés felvázolására.³⁷ Messzire visszanyúló történeti fejtegetés alapján arra a következtetésre jutott, hogy a megváltozott viszonyok közepette az osztrák–magyar céloknak az EDB helyett sokkal inkább a parti államok bizottsága felelne meg. Újjáteremtéséhez az érvényes nemzetközi szerződésekben kellő jogalapot lehet találni. Mivel egy új parti bizottságban Németország két szavazattal bírna és esetleg Ausztria–Magyarország is igényelhetne további kettőt, Románia megnyerésével e bizottság erőviszonyai roppant kedvezően alakulnának, hiszen Oroszország mellett legfeljebb a jelenleg őt támogató Szerbia és Bulgária lenne a Monarchia ellenfele – állította Haan. A galaci konzul elképzelése nem nyerte el minisztere tetszését. Túl merész vállalkozásnak tűnt az EDB likvidálásának programjával kiállni a nemzetközi porondra.

Haymerle nem kívánt új utakat törni, egyelőre beérte azzal, hogy az eszmeccserék során felbukkant különféle módosító ötleteket értékelje. Az oroszok már a nyáron előterjesztették azt a gondolatot, hogy Ausztria–Magyarországnak a tagságát a vegyes bizottságban könnyen legalizálni lehetne, ha a Monarchia hozzájárulna ahhoz, hogy a bizottság kompetenciája a Vaskapu körzetében legalább egy kis szakaszon osztrák–magyar felségterületre is kiterjedjen. A gondolat teljes összhangban állt az osztrák–magyar diplomáciának a várható bizottsági tevékenység gyakorlati üdvösségéről és apolitikus jellegéről előadott azon érveivel, amelyeket a román ellenállás leküzdésére vetett be. Az elutasításra Haymerle nem is talált jobb ürügyet, mint azt, hogy a Monarchia belügyeibe senkinek sem

³⁶ „Résumé des neusten Standes der diplomatischen Verhandlungen über das Avant-projet.” Bécs, 1880. 9. 17. AR F 34 SR K. 259.

³⁷ Haan Wolkensteinnek. Galac, 1880. 9. 12. Uo.

lehet beleszólása.³⁸ Az elnök túlnyomó szavazatának kiküszöbölésére szinte minden oldalról azt ajánlották, a felmerülő viták eldöntéséhez valamilyen formában vegyék igénybe az EDB segítségét. Haymerle a lehetőséget elvileg nem utasította el, de egyelőre még kereste azt a megoldást, amely az EDB igénybevételének esetén a lehető legszűkebbre korlátozza a nyugatiak beleszólási jogát.³⁹

Miközben a belső mérlegelés során Haymerle meglehetősen józanul ítélte meg az esélyeket és számolt az engedmények elkerülhetetlenségével, kifelé fenntartotta a kemény magatartást. Elutasította Haan javaslatát, hogy az EDB ülészaka előtt egészítsék ki az előtervet minél több kisebb-nagyobb koncesszióval, mert ezáltal az elfogadhatóbbá válik a hatalmak szemében. Az eredeti tervezet keresztülvihetőségének esélyei egyre halványulnak – vélte –, így nem célszerű már a döntő vita előtt közzétenni, milyen engedményekre vagyunk hajlandók. Ha a koncessziók ellenére az EDB egészében elveti az előtervet és más alapon lát a szabályozáshoz, akkor a már megadott engedmények elvesznek, értük semmit sem követelhetünk cserébe.⁴⁰

Az elképzelhető engedményeket mindezek ellenére mégis számba vették Bécsben és belső használatra egy taktikai tervet készítettek. A külügyminisztériumban Kremer osztrák kereskedelmi miniszter bevonásával állították össze a Haannak adandó útmutatást arról, hogy a jövődő vitákban mire kell törekednie. Ezek szerint a legkívánatosabb az állandó osztrák–magyar elnökség elnyerése a döntő szavazattal együtt (I. változat); ha ez nem menne, ugyanezt egy meghatározott, nem túl rövid időtartamra, esetleg az EDB fennállásának idejére kellene kérni. Ez a II. változat. A Monarchia mindkét esetben hozzájárulhat ahhoz a régebbi keletű és 1880 őszén újból felvetett angol igényhez, hogy az EDB fennhatóságát Galacon túl egészen Bräiláig terjesszék ki, Románia pedig megkaphatja az általa kért főinspektori posztot. E két változat mindegyike azon az általunk már ismert elképzelésen nyugodott, mely szerint a „középső” folyamszakaszon az osztrák–magyaron kívül minden más külső befolyást ki kell zárni. Egy ilyen ideális megoldás esélyei azonban csekélyek voltak. Valószínűbbnek tűnt, hogy az EDB-nek mégis valamiképpen jogot kell adni a egyes bizottság ügyeibe való beleszólásra. A taktikai terv III. változata ezt vette

³⁸ Haymerle Haannak. Bécs, 1880. 10. 13. Uo.

³⁹ Haymerle Wolkensteinnek. Buda, 1880. 10. 20. Uo.

⁴⁰ Wolkenstein Plason osztályfőnöknek. Bécs, 1880. 10. 26. AR F 34 SR K. 259.

figyelembe, amikor előirányozta az eldöntendő kérdések felosztását adminisztratív és elvi jellegű problémákra. Az adminisztratív kérdéseknél fennmaradna az elnök döntő szavazata, elvi kérdésekben viszont nem, itt csak egyhangú határozat hozható. Amennyiben nem alakul ki egyhangúság, a vita eldöntése az EDB-re hárul. A terv által említett IV. variáció — a lehetséges osztrák—magyar koncessziók közül a legnagyobb — már szoros és állandó kapcsolatot engedélyezett a két szerv között: a vegyes bizottsági szavazások során adódó szavazategyenlőséget az EDB tagjai közül évente kijelölendő külön képviselő véleménye döntené el. Ezen legvégső eshetőség — miként a tervezet kiemelte — olyan nagy engedmény Ausztria—Magyarország részéről, hogy semmi másfajta koncesszióval nem párosítható, legfeljebb abban az esetben, ha az EDB állandó jelleggel Németországot kérné fel a vegyes bizottság vitáinak eldöntésére.⁴¹

Az osztrák—magyar terv fő opponenseinek szándékai nem sokkal az izgatottan várt EDB-ülésszak előtt tisztázódtak. Anglia október 29-i jegyzéke három pontba sűrítette a szigetország kívánságait. Az első szerint a legfőbb problémát, a folyamszabályozás felügyeletének tisztázását ne a galaci bizottság végezze el, hanem arról a nagyhatalmak kormányai közvetlenül folytassanak eszmecserét. A gondolatot az ősz kezdete óta szellőztették az angolok. Bécsben változatlanul a gyors döntést szorgalmazták, ezért e gondolattal nem szimpatizáltak. A kongresszus az európai bizottságra bízta az összes szabályzat kidolgozását — szolt a bécsi válasz —, tehát csakis ez hivatott dönteni az ellenőrzést gyakorló szervről is; az EDB tagjai kompetens szakemberek, az ő szóbeli vitájukon könnyebb eredményt elérni, mint hét vagy nyolc kormány közötti nehézkes levelezéssel. A jegyzék másik pontja hozzájárult a vegyes bizottság intézményéhez, de annak fennállására igen rövid határidőt szabott — 1883 áprilisáig, az EDB mandátumának lejártáig tevékenykedhet, és addig is csupán ideiglenes jelleggel, hogy megállapítható legyen, nagyobb előnyt nyújt-e ez a forma, mint az Anglia részéről már szintén számításba vett közvetlen és általános európai ellenőrzés. Bár az igen rövid időtartamot Bécsben nagyon kedvezőtlennek találták, a megegyezés előmozdítása érdekében hajlandók voltak elfogadni, amennyiben világosan kimondják az EDB és a vegyes bizottság létezésének konnexitását, vagyis azt, hogy az utóbbi nem állhat fenn rövidebb ideig,

⁴¹ A tervezet egy Berlinbe küldött utasítás mellékleteként őrződött meg: Haymerle Pasettinek. Bécs, 1880. 11. 4. Értelmezéséről november 26-án külön instrukciót készítettek a galaci megbízott számára. Mindkét irat: AR F 34 SR K. 259.

mint az EDB. Igen nagy ellenállásra talált viszont a harmadik angol javaslat, amely szerint a vegyes bizottság bármely aktusa, illetve döntése ellen bármely állam panasszal fordulhat az európai bizottsághoz. Bécs joggal érvelt azzal, hogy a javaslat a vegyes bizottság önállóságának drasztikus megnyirbálását célozza, sőt valójában még azon is túlmegy, hiszen elfogadása esetén egyszerűen lehetetlenné válna e szervezet bármiféle normális működése. A legáltalánosabb formában megfogalmazott fellebbezési jog alapján ugyanis nemcsak a tagországoknak, hanem bármely nem parti államnak is jogában állna megvétózni a középső folyamszakasszal kapcsolatos *minden* döntést vagy előírást. Haymerle válaszában keményen leszögezte, hogy a bizottsági tárgyalás kimenetelétől függetlenül két dologhoz feltétlenül ragaszkodik: ilyesfajta fellebbezés csakis meghatározott esetekben engedhető meg és erre nem minden hatalom formálhat jogot, hanem csupán azok, amelyek képviselettel bírnak a vegyes bizottságban.⁴²

Ugyancsak az őszi ülészakot közvetlenül megelőző hetekben jutott el Bécsbe a románok hónapok óta jelzett módosító indítványa, immár pontosan formulázott javaslat formájában. Brătianu miniszterelnök a tervezet átadásakor kiemelte, céljuk egy közös bázis megtalálása, amelyről majd eljuthatnak a megegyezéshez. Ha azonban Ausztria–Magyarország az „előtervet” kívánja keresztülerősöskölni, akkor többé nincs mód arra, hogy Románia a nagy politikai kérdésekben együtt haladjon Ausztria–Magyarországgal.⁴³ Az indítvány nagyon konkrét volt, az előterv kilenc cikkére tett új szövegjavaslatot, valamint tartalmazott egy kiegészítő cikket is. Az előterv összes politikailag fontos pontját érintő változtatások félreismerhetetlenül az osztrák–magyar hegemonisztikus törekvések visszaszorítását szolgálták. A tervezet első cikkénél román részről nem érték be a hajózás szabadságának elvi deklarálásával, hanem azt egyenesen „Európa” garanciája alá helyezték, és az ily módon biztosított szabadságot nem kizárólag a szóban forgó Vaskapu–Galac szakaszra, hanem a Duna összes szakaszára kimondták; ezt értelmezve a román szöveg úgy rendelkezett, „a Vaskaputól sem felfelé, sem lefelé semmiféle akadály nem gátolhatja a szabad hajózást”.

A szabályozás érdemi részét illetően a román jegyzék abból indult ki, hogy a szerződés 55. cikke egyetlen hatóságot nevez meg, az EDB-t, jogokkal tehát csakis ez bírhat, legfeljebb azok egy részét a végrehajtás

⁴² Az angol jegyzékről és Haymerle reagálásáról l. a külügyminisztérium utasítását Hengelmüller londoni ügyvivőhöz: Bécs, 1880. 11. 4. Uo.

⁴³ Hoyos Haymerlenek. Bukarest, 1880. 11. 6.; „Vorschläge Romäniens.” Uo.

érdekében átruházhatja más szervre. Az előirányzott hajózási szabályzat *természeteszerűleg* feltételezi a végrehajtásról való gondoskodást éppen úgy, mint annak felügyeletét. A román felfogás szerint a végrehajtás kizárólag a parti államokat illetheti, a felügyelet pedig az európai komissziót. A vegyes bizottságot ennek értelmében törölni kell, mert az mint önálló – tehát az EDB-től független – hatóság ellentétes a berlini szerződéssel. A románok javasolta 3. cikk kimondta, a szóban forgó Duna-szakasz hajózási és folyamrendészeti szabályzatainak végrehajtására az EDB ügyel fel egy erre a célra alakított külön intézmény révén. A „felügyeleti és végrehajtó bizottság” négy tagból áll, akiket Ausztria–Magyarország, Románia, Szerbia és Bulgária kormányai jelölnek ki. A javaslat hangsúlyozta, Románia engedményt tesz, amikor hozzájárul, hogy Ausztria–Magyarország tagja legyen ennek a bizottságnak. Ez utóbbi elnöke – ez a második román koncesszió – Ausztria–Magyarország, de jogai azonosak a többi küldöttével. A bizottság – szölt a módosított 4. cikk – többségi szavazással hozza meg döntéseit. Szavazategyenlőség esetén a döntés az EDB-re marad, amely e feladat ellátására évente felváltva 1-1 tagját jelöli ki. Az európai bizottság szerepének hangsúlyozását jelenti a román javaslat azon kitétele, hogy az EDB megbízottjának jogában áll nemcsak az, hogy csatlakozzon a négyes bizottságban kialakult egyik vagy másik nézethez, hanem az is, hogy azt saját elképzelése szerint módosítsa. A 124. cikkre a javaslat szintén új szöveget terjesztett elő, mely szerint a szabályzatok esetleges megváltoztatását az EDB alá tartozó négyes bizottság dolgozza ki és az EDB plénuma hagyja jóvá – tehát későbbi szabálymódosításra lényegében a szabályzatkészítéssel azonos procedurával kerülhet sor. A javaslatba egy teljesen új cikk is bekerült, ez a part menti hajózást (cabotage) kizárólagosan az adott parti állam számára biztosította, és kizárt belőle minden más nemzetet. Boerescu külügyminiszter értesre adta, hogy román részről nem ragaszkodnak mereven az összes módosító indítványhoz. Csakis egyetlen pontban hajthatatlanok: az elnöki döntő szavazat számukra elfogadhatatlan. Románia akkor is kitart negatív álláspontja mellett, ha ennek kivételével az összes többi indítványát jóváhagyják.⁴⁴

A megegyezés fontosságával tisztában voltak Bécsben, a kezdeményezésre tehát nem adhattak kategorikus elutasító választ. Ettől Német-

⁴⁴ Hoyos Haymerlenek. Bukarest, 1880. 11. 7. AR F 34 SR K. 259. A román engedményekre utal *Căzan-Rădulescu*, 68–69.

ország szintén eltanácsolta szövetségesét; Berlinből már a nyár folyamán sugalmazták a Romániával szembeni konciliáns magatartás szükségességét és a tanácsot novemberben kétszer megismételték.⁴⁵ Haymerle mind Haan, mind Hoyos előtt megerősítette, hajlik a megegyezésre, sőt sürgeti azt, ezért elfogadhatatlan számára az a javaslatokkal egyidőben tolmácsolt román kérés, hogy az ottani túlfűtött belső hangulatra tekintettel Bécs egyezzen bele az EDB vitájának elnapolásába.⁴⁶ Haymerle válasza két fő vitaponton mutatott készséget a közeledésre. A 3. cikkel kapcsolatban elismerte, a vegyes bizottság és az EDB közti kapcsolat elkerülhetetlen, a viszonyt rendezni kell. Bécs csupán azt kívánja, hogy a vegyes bizottság önállóan létezzen, ne pedig az EDB albizottságaként. Ugyancsak közeledést mutat az osztrák–magyar válasz a 4. cikknél, azt hangsúlyozva, hogy Románia elfogadta az osztrák–magyar elnökséget és csak a döntő szavazatot vetette el. A belső terv IV. változata – emlékezhetünk rá – annyiban tért el a román formulától, hogy az előbbi szerint az Európa által delegálható megbízott nem lehet azonos az EDB-képviselővel, és személyét nem választás útján jelölik ki, hanem az EDB-tagországok ABC sorrendjében következnek. (Az országok francia nevei alapján így első helyen Németország, a másodikon pedig Ausztria következett volna.) Az osztrák–magyar válasz két további vitapontnál elvi kifogást jelentett be. Az 1. cikknél elzárkózott az elől, hogy a folyam egésze, ne pedig csak annak „középső” szakasza említettessék, a 124. cikknél pedig ellenezte, hogy az EDB befolyása túl élesen jusson kifejezésre. Az összes egyéb, kisebb horderejű és itt nem részletezendő pontban Bécs elfogadta a román indítványokat, egyedül a part menti hajózással kapcsolatban hangoztatott fenntartásokat.⁴⁷ Mindezek alapján tehát állítható, hogy 1880 novemberében a kompromisszumos megoldás lehetősége adva volt.

Boerescu viszontválaszában elismerte a bécsi reakálás konciliáns voltát és a további közeledés érdekében újabb engedményeket tett. Az 1. és a 124. cikknél hajlandó volt saját formulájáról lemondani, valamint készségét fejezte ki további eszmecserékre a 3. cikkről, bár magát a „vegyes bizottság” nevet elvetendőnek deklarálta. A Hoyossal folytatott kimerítő tárgyalás után a követ azt jelentette, nézete szerint egyedül a 4. cikk az, ahol még feltétlenül további erőfeszítésre lenne szükség. Tanácsa szerint az adott szakaszban nem érdemi megoldásra kell törekedni, hanem olyan áthidaló

⁴⁵ Pasetti november 5-i és 15-i jelentései: AR F 34 SR K. 259.

⁴⁶ Haymerle Haannak, ill. Hoyosnak. Mindkettő: Bécs, 1880. 11. 16. Uo.

⁴⁷ L. Haymerle Haanhoz intézett november 16-i utasításának mellékletét. Uo.

formula kidolgozására, amely egyrészt elkötelezné Romániát, másrészt nyitva hagyná a lehetőséget arra, hogy a körülményektől függően Bécs keresztülvigye a maga III. vagy IV. változatát. Felvetette még, hogy amennyiben az EDB küszöbönálló ülészakáig nem sikerülne pontos megállapodásra jutni a 4. cikkről, akkor legalább annyit el kellene érni, hogy Románia az ülésen ne kezdeményezze a 4. cikk módosítását és ne szavazzon meg ilyen indítványt mindaddig, amíg Béccsel nem jut megállapodásra a kérdéstről. Cserébe azt lehetne felkínálni, hogy a Monarchia lemond az elnöki döntő szavazatnak arról az abszolút formájáról, amit az előterv magában foglal. Az utóbbi ötletet Haymerle igen célszerűnek találta és megbízta Hoyost, tegyen ilyen irányban lépéseket.⁴⁸

Többszöri halasztás után 1880. december 4-én elkezdődött Galacon az EDB őszi ülészaka. A megnyitás előtt rendezték a bolgár és a szerb képviselőt kérdését. A nagyhatalmak a júliusi osztrák–magyar jegyzék értelmében közös jegyzéket intéztek a Portához Bulgária meghívása érdekében. Mivel ez a lépés eredménytelen maradt, a kormányok felhatalmazták az európai komisszió végrehajtó bizottságát, amely az EDB plénumok közötti időben az ügyek viteléről adminisztratív úton gondoskodott, hogy a meghívókat közvetlenül küldje meg Szófiának és Belgrádnak. Mindkét kormány gyors beleegyező választ adott és képviselőik az első ülésen már egyenjogú félként részt is vettek.⁴⁹ Bécsben ezt kedvező jelnek tartották; mindkét fejedelemség támogatásában bizakodtak. Szerbiában nem sokkal előtte a Ristić vezette kormány helyét egy olyan új kabinet foglalta el, amely az első pillanattól kezdve a legnagyobb megértést ígerte a hatalmas északi szomszéd gazdaságpolitikai szándékai iránt. Szófiából az osztrák–magyar ágens arról tudósított, hogy Cankov külügyminiszter újból és kifejezetten megígerte neki az előterv támogatását, a vegyes bizottság osztrák–magyar elnökségét is beleértve.⁵⁰ A biztató előjelek után annál kellemetlenebb volt az ülészakon azt tapasztalni, hogy a kis országok minden másra inkább kaphatók voltak, mint a dualista monarchia óhajainak támogatására.

A három dunai ország képviselője mindjárt az első ülésen kifogást emelt az előterv érdemi megtárgyalása ellen. Egy román javaslat, amelyhez a

⁴⁸ Hoyos Haymerlenek. Bukarest, 1880. 11. 22. AR F 34 SR K. 259.

⁴⁹ Haan Haymerlenek. Galac, 1880. 11. 14. Uo. Vö. *Sztatelova, E.*: Diplomacijata na Knyazsesztvo Bálgarija 1879–1886. Szófia, 1979. 23. (a továbbiakban: *Sztatelova*).

⁵⁰ Khevenhüller távirata Haymerlenek. Szófia, 1880. 11. 30. AR F 34 SR K. 259.

bolgár képviselő azonnal csatlakozott, egyenesen egy új tanulmányi bizottság kiküldését indítványozta. Haan ezt hevesen ellenezte; utasítása úgy szólt, hogy még ezen az EDB-ülésszakon döntést kell kicsikarnia az előtervről. A nagyhatalmak egy része azonban – az elnapolási szándékkal egyetértve – támogatta a román–bolgár ötletet. Ugyancsak az elodázás volt a célja azon angol előterjesztésnek, hogy csak a szabályzattervezet technikai fejezeteit vitassák meg, a szervezési kérdések megtárgyalását halasszák későbbre. A fenyegető kudarc láttán Haan azt javasolta, kezdjenek egyelőre általános eszmecsere az egész tervezetről, szabályos szavazások és írásban rögzített határozatok meghozatala nélkül és a továbbiakról majd később döntsenek. A többiek ebbe hamar beleegyeztek. A vita menete azonban a legrosszabb elősejtéseket igazolta. Miként Haan az ülészakot elemző jelentéseiben utólag feltárta, a delegátusok nem korlátozták magukat arra, hogy kormányaik korábbi, a bizalmas eszmecsere során képviselt nézeteit tolmácsolják, hanem alkalmi ötletekkel is előálltak, a vita során előző állásfoglalásaikat nemegyszer megváltoztatták, majd újabbakat terjesztettek elő, és ezzel részben áttekinthetlenné tették az ügy állását, részben megkérdőjelezték az elért haladás szilárdságát.⁵¹

Az általános vita kezdetén Siborne angol delegátus a vegyes bizottság létesítéséhez adandó angol hozzájárulást három feltételhez kötötte: a hajózási szabadság garantálásához, az EDB és a vegyes bizottság fennállásának összhangba hozásához és az általános fellebbezési joghoz. Érthető módon Haan csak az utóbbi ellen emelt elvi kifogást. A román képviselő ugyanakkor az egész vegyes bizottság szükségletességét hangoztatta, hiszen a végrehajtás a parti államok feladata, az elvi felügyeletet pedig az EDB gyakorolhatja. A bolgár képviselő ugyanezt vallotta, egyben kétségbe vonta, hogy Ausztria–Magyarország beleértendő lenne a parti államok fogalmába. A szerb delegátus sem vállalkozott a Monarchia támogatására, a szóba került kérdésekről nem nyilvánított határozott nézetet.

A kis országok érthetetlennek talált magatartása felbőszítette Haymerlét. Már az ülészak idején közbenjárt a balkáni fővárosokban, de fáradozása nem hozott eredményt.⁵² A vita további menetében az érintett államok egyike sem volt hajlandó elismerni a vegyes bizottság szükségess-

⁵¹ Haan Haymerlenek. Galac, 1881. 1. 4. (Mellékelve az ülések jegyzőkönyvei.) OL K 168 433–1360.

⁵² A bécsi közbenjárásra adott válaszok maradtak fenn: Herbert belgrádi távirata december 9-én és Haan galaci távirata december 12-én. AR F 34 SR K, 259.

ségét. A nagyhatalmak delegátusai ezen a ponton megértőbbek voltak ugyan a dualista monarchia iránt, hiszen tárgyalási alapnak elfogadták az osztrák–magyar elképzelést, de szinte minden további kérdésben hevesen vitatták az előtervben foglaltakat. Amikor Siborne előterjesztette a vegyes bizottság és az EDB konnexitásának gondolatát, Romanyenko orosz képviselő kijelentette, az előbbi intézmény semmiképpen sem állhat fenn 1883 után. A döntéshozatal ügyében a többség által elfoglalt kedvezőtlen hangulatot érzékelve a német delegátus saját ötletként hozta szóba az osztrák–magyar taktikai terv általunk ismert III. változatát (a vitatott kérdéseknél az adminisztratív jellegűek elkülönítését az elviektől), amit a többiek vitaalapként tudomásul vettek, csak az orosz indítványozta rögtön, hogy a vegyes bizottság minden kérdésben kizárólag egyhangú döntést hozhasson. Romanyenko még egy ponton volt intranzigens: amikor a román küldött előadta a hajózási szabadság – általunk szintén ismert – kiterjesztésének óhaját, rögtön egyetértését fejezte ki. Tovább bonyolódott a helyzet, amikor Siborne visszavonta saját (azaz kormánya) javaslatát a három feltétellel kapcsolatban és csatlakozott a román felfogáshoz. A londoni és bécsi kabinet tárgyalásait ismerő Haan tiltakozott ez ellen és emlékeztette az angol képviselőt kormánya előzetes állásfoglalásaira, de Siborne kikérte magának azt, hogy utasításait más értelmezze.

A vita a homlokegyenest eltérő elképzelések miatt zsákutcába jutott, és amikor újból felmerült az a javaslat, hogy a kérdést vegyék le a napirendről, és csak a következő ülészakon tárgyalják újra, Haan tiltakozása ellenére mindenki gyorsan beleegyezését adta. A döntés így ezúttal is elmaradt. Galacon tehát nem történt előrelépés az EDB ülészakot megelőző, kormányok közötti eszmecserehez képest. Inkább ellenkezőleg: az osztrák–magyar diplomáciának egy elszántabb angol ellenállással kellett megküzdenie, néhány részkérdésben Oroszország szintén erősen opponált, és mindezt betetőzte a kategorikus román–bolgár fellépés. A dualista monarchia egyelőre sem a nagyhatalmaknál, sem a dunai fejedelemségeknél nem számíthatott az előterv valóra váltásához szükséges támogatásra.⁵³

⁵³ L. az 51. jegyzetet. Az újabban közzétett bolgár diplomáciai iratokból feltárul Oroszország magatartásának kettőssége. Pétervárott Giers ismételten támogatást ígért Bécsnek, csak az elnök döntő szavazatát utasította el; ugyanakkor a helyszínen az orosz diplomaták nagy energiával dolgoztak az egész előterv megbuktatásán, és e törekvésükben eszközként használták a román és bolgár delegátusokat. L. Vánsnata politika na Bălgarija. Dokumenti i materialii. Tom părvi 1879–1886. Szófia, 1978. N° 81, 84, 100, 101.

Bécsben újból tapasztalhatták, hogy a galaci bizottság nem képes a gyors döntésre, sőt egyáltalán döntésre, amíg előzetesen kormány szinten nem tisztázódnak a fő nézeteltérések. Haymerle az ülésszak után így mégis arra kényszerült, amit Granville már október–november folyamán az EDB fórum erőltetése helyett javasolt neki: 1881. február 9-i körjegyzékében a kétoldalú bizalmas eszmecsere során felvetődött, majd az EDB plénunám szóba hozott vitakérdéseket az összes nagyhatalom kormánya elé terjesztette, hogy Ausztria–Magyarország engedményeire hivatkozva támogatásukat kérje. Tudatta, hogy a Monarchia elfogadja a hajózási szabadságra vonatkozó kikötést az angol–francia megfogalmazásban (amit az augusztus 17-i jegyzék már jelzett), de kategorikusan elveti a kiterjesztést célzó új román formulát. Teljesen új engedményként jelölte meg azt a lehetőséget, hogy a vegyes bizottság az EDB-vel azonos ideig álljon fenn, egyben visszautasította az egészen rövid határidőt szabó orosz elképzelést. Második új engedményként (mivel ez Galacon német javaslatként hangzott el) említette az elnök döntő szavazatának korlátozását: utóbbi szavazat-egyenlőség alkalmával csak a napi folyó ügyekben juthat szerephez, minden elvi jellegű problémánál egyhangúságra van szükség érvényes határozat meghozatalához; ennek hiányában az ügyet az EDB elé terjesztik, amely többségi szavazással véglegesen lezárja a vitatott kérdést. Az ülésszakon felakktant egyéb elképzelésekkel szemben Haymerle ragaszkodott a saját korábbi álláspontjához.⁵⁴

A február 9-i jegyzék nem hozott előrelépést. A változatlan német támogatást leszámítva érdemleges válasz mindössze két helyről érkezett és egyik sem volt pozitív. Oroszország továbbra sem vitatta el a Monarchia jogát a vegyes bizottság elnöki tisztére, de minden más kiváltságot elutasított; a bécsi jegyzékben foglaltakra azzal reagált, hogy az adminisztratív ügyeknél bevezetendő elnöki döntő szavazat kérdésében álláspontját a hatalmak többsége által elfoglalandó nézethez igazítja. Az angol válasz nyílt elutasítással volt egyértelmű: nem emelt ugyan kifogást a kérdések elvi és adminisztratív részre történő felosztása ellen, de valamilyen formában mindkettőnél fenn kívánta tartani az általános fellebbezési jogot. Haymerle természetesen felkelt ez ellen: a nemzetközi jog a folyamhajózásban nem ismer példát arra, hogy egy önálló bizottság döntései kapcsán fellebbezési fórumként egy azzal egyenrangú másik bizottság jöhetne szóba – érvelt a miniszter. Ha a vegyes bizottságban képviselt valamely kormány

⁵⁴ A körjegyzék szövege: AR F 34 SR K. 336 és OL K 168 433–9717.

egy meghozott és általa is megszavazott döntés után még mindig fellebbezhetne, ahogy London kívánja, úgy egyetlen döntés sem lenne sohasem végleges.⁵⁵ A bécsi okfejtés azonban mit sem befolyásolta az angolokat. Sőt, válaszként szemrehányással illették Bécsset a Szerbiával frissen kötött kereskedelmi szerződés miatt: az abban kifejeződő osztrák–magyar hegemonisztikus törekvések újabb okot szolgáltatnak arra, hogy legalább a Dunán biztosítsák a hajózási-kereskedelmi szabadságot.⁵⁶ A Foreign Office fenntartotta azon nézetét, hogy a fellebbezésre szükség van mindazon kérdéseknél, amelyek meghatározóak a hajózás szabadsága, a folyamatszabályozások tervezése és a vegyes bizottság hatalmának megszabása kérdéseiben.⁵⁷

A szívós angol ellenállást tapasztalva Haymerle gondolkodóba esett. Újabb jogi vagy gyakorlati érvek felsorakoztatásától hiábavaló lett volna eredményt várnia; keményebb lépéseket kellett fontolóra venni. Haan már a téli ülésszak idején ajánlotta, fenyegezzék meg Angliát, hogy további makacskodása esetén a Monarchia az EDB feloszlátása mellett fog síkra szállni, amikor majd dönteni kell a galaci komisszió további fenntarthatóságáról a berlini szerződés 54. cikkének értelmében. Ez valóban drasztikus eszköznek ígérkezett; bizonyossággal lehetett arra számítani, hogy a londoni kormány nem egykönnyen egyezik bele a legalsó Dunán addig élvezett privilégiumok elvesztésébe. A torkolati szakaszhoz kapcsolódó jelentős angol kereskedelmi érdekek védelmére és az al-dunai hajózás zavartalanságának nemzetközi garanciákkal való biztosítására egyaránt az EDB léte kínálta a legjobb feltételeket. Egy esetleges osztrák–magyar hegemonia a Galac vagy akár Braila feletti folyamrészen mindenképpen a kisebbik rosszat kellett hogy jelentse a nyugatiak számára az EDB feloszlátásához képest. Haymerle megbízta Károlyit, egyelőre baráti formában fejtse ki Granvillenek, hogy amennyiben a szigetország változatlanul közömbösséget tanúsít a vegyes bizottság életképessé tétele és önállósága iránt, Bécs hasonlóképpen érdektelenséget fog mutatni, amikor majd nemsokára napirendre kerül az EDB prolongálása. Károlyi először szóban, majd a nagyobb nyomaték kedvéért május 25-én írásban közölte ezt a fenyegetést.⁵⁸

⁵⁵ Giers levele Oubrilhoz. Pétervár, 1881. 2. 23. (3. 7.); Granville Károlyinak. London, 1881. 4. 16.; Haymerle Károlyinak. Bécs, 1881. 4. 22. Valamennyi: AR F 34 SR K. 337.

⁵⁶ Károlyi Haymerlenek. London, 1881. 5. 11. Uo.

⁵⁷ *Maher*, 138.

⁵⁸ Károlyi Haymerlenek. London, 1881. 5. 25. AR F 34 SR K. 337.

Granville felfogta az intervenció lényegét és nyomban közölte az osztrák–magyar nagykövettel, hogy Anglia új javaslatot készít elő a fellebbezésről, és reméli, hogy Bécs ezután nem zárkózik el az EDB fennállásának meghosszabbításáról tartandó tárgyalások elől.

A június 8-án átnyújtott londoni jegyzék⁵⁹ a fellebbezést leszűkítette az elvi, vagyis a hajózási szabadságot érintő problémákra. Granville ezzel formailag elfogadta az EDB ülészakán előterjesztett német indítványt. Tett azonban két megszorítást, amely jelentősen csökkentette hozzájárulása értékét. Az egyik szerint ezen elvi kérdésekben bármely kormány még azután is fellebbezhet az EDB-hez, hogy a vegyes bizottság a döntést egyhangúan hozta meg. Ezen kívül az EDB joga annak elbírálása, hogy adott esetben egy kérdés elvinek minősül-e, vagy sem. (A bécsi felfogás szerint az erről szóló döntést a vegyes bizottság majdan kidolgozandó belső szabályzata tartalmazná.) Haymerle válasza konstatálta ugyan azt az öröndetes tényt, hogy a nézeteltérések immár egyetlen pontra szűkültek, a fellebbezésre, de azt is, hogy a két államot elválasztó távolság változatlanul jelentős maradt, és hogy a vegyes bizottság egyenrangúságát London még mindig nem kívánja elismerni. Márpedig ő – hangoztatta szokatlanul erélyesen – a vegyes bizottság önálló létezésének feltételeiről nem hajlandó alkuba bocsátkozni.⁶⁰ A jegyzékcseré tehát nem csökkentette, inkább mélyítette az ellentéteket.

Nem történt igazán biztató előrelépés a kis országok vonatkozásában sem. Szerbia és Bulgária bekapcsolódása a Duna-problémák megvitatásába az EDB tárgyalások formai újdonságát jelentette 1880 őszén. A Monarchia számára azonban – várakozása ellenére – az újdonság nem hozott kézzelfogható előnyöket. Haymerle éppen ezért 1881 tavaszán nagy gondot fordított arra, hogy a fejedelemségek magatartásán változtasson. Fáradozása csak részleges eredménnyel járt, hiszen egyedül Szerbiát sikerült a bécsi program mellé felsorakoztatnia. 1880 decemberében, mint utaltunk rá, a szerb képviselő visszahúzódott az érdemi állásfoglalástól, és ezen az akkori bécsi intervenció nem tudott változtatni. Mijatović külügyminisztert ismert ausztrofilizmusa nem gátolta meg abban, hogy a Monarchia nehézségeit a Duna-kérdésben kiaknázza a fejedelemség érdekében. Belgrád az akkor döntő fázisba érkezett kereskedelmi tárgyalásokon engedékenységet várt északi szomszédjától, és Mijatović világosan kifejtette, hogy e

⁵⁹ Szövegét l. uo.

⁶⁰ Haymerle Hengelmüller ügyvivőnek. Bécs, 1881. 6. 20. Uo.

tárgyalások alakulása befolyással van a galaci szerb meghatalmazott magatartására.⁶¹ Tavasszal viszont az aláírt gazdasági szerződésekkel elégedett szerb kormánynak már nem volt oka arra, hogy akadályozza a Duna-kérdés Bécs igényei szerinti rendezését. Mijatović teljes támogatást ígért az EDB vitáiban. Azt is határozottan kijelentette, hogy a szövetkezésre csábító román javaslatokat Belgrád figyelmen kívül hagyja.⁶² Szerbia lett tehát a Monarchia első (és egyetlen) megbízható támasza a part menti országok között, de csupán 1881 tavaszától kezdve.

Bulgáriával kapcsolatban a kilátások korántsem voltak ilyen kedvezőek. Khevenhüller a fejedelemség váratlanul ellenséges galaci fellépésének okát Cankov külügyminiszter kétszínűségében vélte megtalálni: az utóbbi, miközben neki a vegyes bizottság támogatását ígérte, a szófiai román diplomáciai megbízottal abban állapodott meg, hogy országaik az EDB-ben összehangolt fellépéssel megbuktatják az osztrák terveket. A bukaresti bolgár konzul, aki az országot képviselte a galaci testületben, Cankov utasítása alapján ítélte jogszerűtlennek a vegyes bizottság intézményét, és egy teljesen más alapon nyugvó, az érintett part menti országokból álló új parti bizottság életrehívását szorgalmazta.⁶³ Miután román kollégájától értesült a háttérben történekről, Khevenhüller szokatlan módon vett elégtételt a megtévesztésért. A minisztériumban tanúként összetoborzott külföldi képviselők jelenlétében és a román diplomata segítségével leplezte le Cankov kétszínűségét, majd azonnali magyarázatot követelt az eljárásra. Cankov természetesen képtelen volt kielégítő felvilágosítással szolgálni. Khevenhüller ezután magára a fejedelemre bízta a következmények mérlegelését.⁶⁴ A nem mindennapi incidens nyomán Cankov távozni kényszerült a szófiai kormányból. Az átalakított kormány vezetője, Emroth (egyébként orosz) tábornok sietett sajnálkozását kifejezni a kínos epizód miatt, sőt a vegyes bizottsággal való *elvi* egyetértését is kinyilvánította, ám nem titkolta fenntartásait sem, amelyek a bizottság működésére, döntéshozatali mechanizmusára vonatkoztak. Utóbb még nyíltabban szólt. Közölte, Bulgária azért nem fog nehézségeket okozni Ausztriának a Duna-

⁶¹ Herbert Haymerlenek. Belgrád, 1880. 12. 4. és öt nappal későbbi távirata: AR F 34 SR K. 259.

⁶² Herbert Haymerlenek. Belgrád, 1881. 4. 1. és Mijatović április 8-i jegyzéke uo. K. 337.

⁶³ *Sztatelova*, 25–26.

⁶⁴ *Radev*, 234.

bizottságban, mert bizonyos abban, hogy egyik vagy másik nagyhatalom hatásosabban teszi ezt majd meg, így a fejedelemségnek nem szükséges az ellenállás ódiúját magára vállalnia.⁶⁵

Bulgária és Szerbia esetében a Monarchia volt a kezdeményező, de a legerősebb ellenállást tanúsító Romániánál nem vállalkozott új lépésre. Ugyanakkor nem zárkózott el a további bizalmas érintkezés elől, amelyet Bukarest demonstratívan szorgalmazott; kompromisszumkésztségének bizonyítékaként egyre újabb részjavaslatokat terjesztett elő. Miközben a román sajtó változatlanul tüzelt a Duna-szabályozás ellen és a parlamentben erősen szorongatott kormány publikusan az osztrák uralmi szándék bármilyen történő visszaverését ígerte, a titkos diplomáciai csatornákon a tárgyalásokat szorgalmazta Béccsel. A román kezdeményezőközség kifejeződött Boerescu március 5-i jegyzékében is, amellyel az elnök döntő szavazatának kiküszöbölésére terjesztett elő új elképzelést.⁶⁶ Adminisztratív kérdésekben ezek szerint az EDB végrehajtó bizottságához, elvi kérdéseknél az EDB plénumához lehetne döntésért fellebbezni; ugyancsak az EDB plénumára tartozna annak eldöntése, hogy a felvetődött problémák közül mi számít elvi jellegűnek. Lényegét tekintve a javaslat közel állt Londonéhoz, ez is a vegyes bizottság alárendelését célozta. Így Bécsben nem minősítették előrelépésnek. A jegyzékből Haymerle mindössze a vegyes bizottság nevének megváltoztatására tett román indítványt volt hajlandó elfogadni. A készséges román ötletgyártás ugyanakkor felkeltette gyanakvását. A miniszter az aktivitás okát abban vélte felfedezni, hogy Bukarest a viták elhúzására, a döntés szüntelen elnapolására törekszik; szerinte az időhúzással azt akarja elérni, hogy közben lejárvon az EDB mandátuma, és emiatt az utóbbi képtelen legyen eleget tenni a berlini szerződésből reá háruló szabályozási kötelezettségnek. A miniszter a veszélyre figyelmeztette Haant és Hoyost, de az utóbbiakon nem sok múlt.⁶⁷

A magunk részéről úgy véljük, a kettős szövetséghez kapcsolatokat kereső Románia hivatalos körei távolabbi politikai megfontolásból csakugyan kívánatosnak tartották a Duna-vita kiküszöbölését, és a megegyezés érdekében a belső nehézségek ellenére is készek voltak egy bizonyos pontig

⁶⁵ Ernroth Buriánnak. Szófia, 1881. 3. 18.; Burián Haymerlenek. Szófia, 1881. 4. 7. AR F 34 SR K. 337.

⁶⁶ Hoyos Haymerlenek. Bukarest, 1881. 3. 5. Uo.

⁶⁷ Haymerle Hoyosnak. Bécs, 1881. 5. 15. Uo.

elébe menni az osztrák–magyar igényeknek. A román külpolitikai orientáció alakulásában a Monarchia mellett legközvetlenebbül érdekelt másik fél, Oroszország diplomáciája akkoriban ugyanígy értékelt a helyzetet. Adataink vannak arra, hogy a bukaresti orosz követ ismételten bírálta a román vezetőket megegyezési hajlandóságukért és erőteljes kitartásra buzdította őket Béccsel szemben.⁶⁸

Az osztrák–magyar–román kompromisszum lehetősége mindenképpen adva volt, tényleges létrejöttéhez azonban hiányzott egy alapvető feltétel: Haymerle politikai bátorsága. A belső taktikai terv és az egyidejűleg előterjesztett bizalmas román indítvány, mint tapasztaltuk, olyannyira közel állt egymáshoz, hogy szinte csak a bécsi miniszter határozott kezdeményezőkézségén múltott a megállapodás. Mivel Haymerle a románokkal szemben nem merete vállalni azt, amit tanácsadói szűk körében lehetségesnek és elfogadhatónak minősített, ezen lehetőségből mégsem vált valóság; a megegyezés helyett maradt változatlanul a merev konfrontáció.

A nagyhatalmak kompromisszuma

A középszakasz feletti túlnyomó osztrák–magyar befolyás legfőbb ellenzőjévé 1880 ősztől az új angol kormány vált. A fellebbezési jog igényének előterjesztése óta kétség sem maradhatott az iránt, hogy a Bécs elképzelte vegyes bizottság és az általános európai kontrollt előíró angol javaslat egymást kizáró ellentétes stratégiai elképzeléseket takar. Az 1881 tavaszán sorra került újabb EDB ülészak tapasztalatai megerősítették ezt a meggyőződést. Történt ugyan előrelépés ezen az összefüggésen: a komisszió tagjai könnyen megegyezésre jutottak a szabályozások *technikai* vonatkozásait taglaló részekről, és ennek alapján az előterv idevágó pontjait elfogadottnak deklarálták, de a politikai töltetű régi vitatémákban az újabb eszmecserék nem hoztak semmiféle előrehaladást. Az osztrák–magyar és az angol felfogás éppen a döntő ponton annyira megmerevedett, hogy mindkét fél úgy érezte, nagyobb presztízsvesztés nélkül nem engedhet. Az elvinek deklarált ellentéteket tovább mélyítette Haan és Siborne személyi rivalizálása. Már az előző ülészakon csúnya személyeskedésig fajuló szópárbajokat vívtak, az 1881. évi tavaszi összefüggésen a dolgok odáig fejlődtek, hogy a többi delegátus kénytelen volt kijelenteni, a légkör

⁶⁸ Vănsnata politika na Bălgarija N° 100. Vö. az 53. jegyzettel.

további romlását meggátolandó a vitában többé nem szólalnak fel. Többen úgy érezték, Haan is hangot adott ennek jelentéseiben, hogy az európai komisszió nem alkalmas terep a további tárgyalásokra. Haan szerint az ügyet csak valami külső intervenció lendíthetné ki a holtpontról. Hasonló felismerés indította cselekvésre a francia diplomáciát. Galaci képviselője, Barrère elhatározta, megkísérli kibékíteni a két szembenálló felet. Az ülészak után Bécsbe utazott, ahol Haan kérésére a külügyminisztérium kereskedelempolitikai osztályának akkori vezetője, Wolkenstein fogadta őt.

A további fejleményekre döntő befolyást gyakorló francia közvetítő kísérlet kedvezően indult; Bécsben Barrère készséges meghallgatásra talált. Tárgyalópartnerének kifejtette, célja olyan kombináció kimunkálása, amely megfelel Ausztria–Magyarország követeléseinek, ugyanakkor elfogadható a tengeri hatalmaknak is. Barrère szerint a közeledés érdekében Ausztriának le kellene mondania az elnöki döntő szavazat igényéről, Angliának pedig a parttalan fellebbezés követeléséről. A dualista monarchia ilyen alapon hamar megegyezésre juthat a nyugati hatalmakkal. A bécsi vezetőknek, akárcsak az olvasónak, nem jelentett újdonságot az, amit a francia diplomata előadott. Tapasztaltuk már, hogy Haymerle mindkét kérdésben: a vegyes bizottsági mechanizmus dolgában éppen úgy, mint „Európa” szerepének megítélésében régóta hasonlóan vélekedett és a belső vitákban ennek hangot is adott, csak éppen a nemzetközi porondon képviselt ettől eltérő nézetet. Barrère indítványa jó alkalmat kínált arra, hogy a Ballhausplatz egy általa is reálisnak és előnyösnek ítélt megoldási móddal kísérletezve kiutat kereshessen abból a zsákutcából, ahová saját makacssága miatt került.

A francia diplomata konkrét javaslata a vegyes bizottság szerkezetének megváltoztatására irányult: vonjanak be egy ötödik képviselőt az utóbbi testületbe, akit a galaci bizottságot alkotó hatalmak félevenként felváltva jelölnének ki; Európát tehát nem egyedül Ausztria–Magyarország képviselné. Ily módon nemcsak a bizottságon belüli többségi döntés válna lehetővé, hanem az angolok követelte fellebbezési jog is szükségtelen lenne, hiszen a vegyes bizottságban „Európa” közvetlen képviselőhez jutna, ami a legjobb garancia érdekei védelmezésére. Barrère további előnyt látott Ausztria szempontjából abban, hogy övé maradhat a bizottság elnöki posztja és az európai delegátus erősítené helyzetét azon koalícióval szemben, amit a kis parti államok alkothatnak. Az EDB 1880. őszi üléseinek tapasztalatai kellő súlyt adtak ezen legutolsó érvnek. Néhány egyéb, a

további fejlemények szemszögéből nézve kevésbé fontos részletmegoldás ismertetése után Barrère közölte, ha Bécs elfogadja az alap gondolatot, ő kész arra, hogy Anglia hozzájárulását kormánya segítségével elnyerje. Wolkenstein megkísérelte ugyan az eredeti osztrák álláspont jogosságát igazolni, érvelt a döntő szavazat szükségessége mellett, de ugyanakkor nem zárkózott el a közvetítő kísérletben való aktív részvétel elől sem. Világosan felismerte, a Barrère-misszió lényege, hogy közvetlen megegyezést hoz létre Ausztria, illetve a két nyugati tengerhajózó nagyhatalom között. Úgy látta, egy ilyen különalku magját képezheti a nagyhatalmak általános egyetértésének, amit egy későbbi fázisban teremthetnek meg. A kompromisszum feltételeiről szólva kifejtette: az EDB és a vegyes bizottság viszonyának rendezésénél a kölcsönös érdekből kell kiindulni. Amilyen mértékben Európa elősegíti az osztrák igények realizálását, Bécs ugyanolyan mértékben fogja a nyugatiakat támogatni a legalsó Dunán élvezett előnyös helyzetük fenntartásában – érvelt az osztályfőnök. Wolkenstein azt is aláhúzta, hogy a vegyes bizottság létrehozása korántsem lenne altruista cselekedet a nyugatiak részéről: Ausztria azért kér magának privilégiumokat a középső szakaszon, hogy ott rendet teremtsen; ez ugyan elsődlegesen a Monarchia érdeke, de Európának szintén javára válik, hiszen a közlekedés fejlődése a nyugatiak számára is előnyös!⁶⁹

A francia diplomata bécsi látogatása végén megállapodott Wolkensteinnel, hogy a tervezett kompromisszumos megoldás részleteinek tisztázását levelezés útján folytatják.⁷⁰ Ennek során Barrère a régi „előterv” politikai részét képező cikkekre új szövegvariánsokat terjesztett elő. Az egyik ilyen a vegyes bizottság összetételét érintette, az előterv elképzelését a már említett módon egy ötödik tag bevonásával módosította. E részben nehéz problémát jelentett az EDB-ben is helyet foglaló Habsburg-monarchia és Románia esetleges kettős képviselője (és ebből adódóan kettős szavazati joga) a vegyes bizottságban. A további pontok a vegyes bizottság jogkörével, fennállása időtartamával, határozathozatali mechanizmusával (többségi döntés vagy egyhangúság, a kérdéstől függően), a működéshez szükséges anyagi alapok biztosításával foglalkoztak. Külön gondot fordított Barrère a kétfajta Duna-bizottság kapcsolatának tisztázására, annak intézményes biz-

⁶⁹ „Résumé einer Unterredung mit Herrn Barrère am 25. Juni 1881.” AR F 34 SR K. 337.

⁷⁰ Anyagát l. uo.

tosítására, hogy az EDB felvilágosításokat követelhesen a vegyes bizottságtól minden olyan határozatról, amely érinti a hajózási szabadságot.

Barrère a Béccsel folytatott eszmecserevel egyidejűleg felvette az érintkezést az angol kormánnyal, hogy a másik fél hajlandóságát is kipuhatolja. Londonban ugyancsak készséggel vállalkoztak az előzetes véleménycsereére és feltételeiket Bécshez hasonlóan a középső és alsó szakasz összefüggésének szem előtt tartásával körvonalzták. A Barrère-formula elfogadását két engedménytől: az EDB fennállásának meghosszabbításától és illetékességének Brailáig való kiterjesztésétől tették függővé.⁷¹ Egyik kívánság sem jelentett újdonságot, különösen az utóbbi nem. Angol részről már 1866-ban felvetették és az 1871-es londoni konferencián kitartóan szorgalmazták az EDB fennhatósága alatt álló folyamrész kitágítását. A rohamosan bővülő torkolati hajózásnak Bräila volt a végső pontja, egyben a nyugatra irányuló román agrárexport egyik jelentős központja. Tengeri hajók ennél feljebb már nem közlekedtek – tehát angol részről anyagi érdek csak ahhoz fűződött, hogy Bräilától lefelé hogyan alakul a hajózás rendje. Ez utóbbi gondolatot kerülő utakon ismételten az osztrák–magyar diplomaták emlékezetébe idézték.⁷²

A Bécs és Párizs közötti véleménycsere eredményesen haladt előre, amikor a végső siker küszöbén, októberben mindenki számára váratlanul elhunyt Haymerle. Utódjának kijelölésével Ferenc József habozott, emiatt az osztrák–magyar diplomácia gépezete akadozott, a jelentősebb döntéseket rendre elnapolták. Egy időre a Duna-kérdésben is a halogató taktika érvényesült. Ennek köszönhetően a Monarchia 1881 őszén addigi gyakorlatától eltérően amellettt szállt síkra, hogy az EDB novemberben esedékes ülészakán ne kerüljön szóba a középső Duna-szakasz ügye. Így is történt: hosszú évek óta először Galacon nem tárgyaltak a Vaskapu–Galac szakasz szabályozásáról. Közben azonban jelentős fejlemény következett be: London hivatalos lépésre szánta el magát. 1881. december 1-én Granville jegyzékben tudatta Béccsel, hogy kész a Barrère-terv alapján érdemi tárgyalásokba bocsátkozni az al-dunai hajózás szabályozásának nyitott kérdéseiről, amennyiben a Monarchia a korábban jelzett két feltételt elfogadja.⁷³

A formális angol hozzájárulással megnyílt az út a nagyhatalmak közötti ellentétek elsimítására kezdett francia közvetítés kiteljesítése előtt. Az

⁷¹ *Maher*, 142.

⁷² Hoyos Haymerlenek. Bukarest, 1881. 6. 22. AR F 34 SR K. 337.

⁷³ *Maher*, 141.

EDB ülészakát követően Barrère Bécsben újból megbeszélésre ült össze Wolkensteinnel. A francia diplomata javasolta, kezdeményezzék az EDB rendkívüli ülészakát, ahol az előzetes angol–osztrák egyetértés alapján hamar megállapodhatnak a berlini szerződés 55. cikkének végrehajtásáról. Az osztályfőnök ellenezte, hogy a még csak kialakulóban levő megegyezést az EDB plénuma elé vigyék. Előnyösebbnek látta, ha az érintett kabinetek egymás között tárgyalnak a végső megállapodásig. Angliában megvan a kompromisszumkészség, így a nagyhatalmak könnyen dűlőre juthatnak egymással, és az egyetértés létrejötte után közös erővel fordulhatnak a kibontakozás fő akadályozója, Románia ellen. Egy újabb EDB ülés ezzel szemben csak alkalmat kínálna Romániának különféle vádaskodásokra és ellenagitációra – vélte nem alaptalanul Wolkenstein.⁷⁴

Óvatosságot tanácsolt Bécsnek a bukaresti kormány új taktikája is. Az év folyamán részlegesen átszervezett Brătianu-kabinet némileg módosította magatartását a Duna-kérdésben: még a részletekben is a feltétlen szuverenitáshoz való ragaszkodást hangsúlyozta. A különálló román érdekek határozott kinyilvánítását és erőteljes képviselését C. A. Rosetti belügyminiszter, az új kabinet erős egyénisége kezdeményezte. Tovább tökéletesítették a még Boerescu által kezdett kettős játékot, amely az intranzigensekkel vállalt belső szolidaritást ügyesen kombinálta a titkos diplomáciában alkalmazott lavírozással, kompromisszumkereséssel. A taktikai célú kezdeményezéseket, új és új javaslatok előterjesztését folytatták ugyan, de egyre kevésbé a siker reményében, inkább annak érdekében, hogy a keményebb hangú jegyzékekkel befelé igazolják az ország érdekeinek védelmében kifejtett erélyt. Bár ez a harciasabb fellépés természetesen nem okozott örömet Bécsben, a kellemetlenek tűnő fejleményből előny is adódott, amelyet később kamatoztatni lehetett: repedések támadtak azon a látszólagos érdekközösségen, amely Anglia és Románia között az adott kérdésben kialakult, és amelynek alapját a Monarchiával való szembeszegülés képezte. Eladdig mindkét állam közvetlen célja az volt, hogy a vegyes bizottságot az EDB ellenőrzése alá helyezték, vagy az utóbbitól függő helyzetbe hozzák. A bukaresti kabinet a fordulat után viszont már nyíltan arra törekedett, hogy a Galac–Vaskapu szakasz mindenfajta tényleges internacionalizálását megakadályozza és a külhatalmak érdemleges befolyásolási lehetőségét kiküszöbölje. Erre az irányvonalra mindenekelőtt az Ausztria-ellenesség

⁷⁴ „Hausbericht an S. E. den H. Minister. Wien, 5. December 1881.” AR F 34 SR K. 338.

volt jellemző, de a teljes függetlenedési szándék következetes képviselete magában hordozta a többi nagyhatalommal való szembekerülés lehetőségét is, és nemcsak az éppen szóban forgó középső folyamrész ügyében. De ez még messze volt. A kormányok Béctől Párizson át Londonig egyelőre nagyon bíztak abban, hogy a kis és gyenge román állam nem vállal magára ilyen óriási politikai terhet, és ha a nagyhatalmak kész tények elé állítják, meg fog hajolni Európa akarata előtt.

Haymerle megüresedett helyére a csupán nevében magyar Kálnoky grófot nevezte ki az uralkodó. Az új miniszter nagy energiával fogott a Monarchia rendezetlen ügyeinek szanálásához. A Duna-kérdésben folytatta elődjének erőfeszítéseit a nyugatiakkal kötendő különmegállapodás érdekében, ugyanakkor Romániával szemben nagyon merev és elzárkózó álláspontot foglalt el. E téren, akárcsak az akkor éppen kiéleződött osztrák–magyar–román kapcsolatok más szféráiban, a nagyhatalomhoz egyedül méltó kemény fellépéstől várta a problémák kedvező megoldását.⁷⁵ Ebben a felfogásában készséges támogatásra lelt a sajtóban, amely a birodalom mindkét fővárosában régóta elégedetlenkedett a dolgok állásával és energikusabb eljárásra buzdította az osztrák–magyar diplomáciát. Itt érdemes megemlíteni azt a körülményt is, hogy a korábban oly élénk miniszteri szintű belső eszmecsereeknek nyoma sincs már. Az idevágó adatok hiánya arra enged következtetni, hogy belül teljes nézetazonosság uralkodhatott, illetve hogy a szakminisztériumok elfogadták és nem bírálták a Ballhausplatz tevékenységét a Duna-kérdésben.

Kálnoky 1882 legelején minisztériumának vezetőivel tanácskozást tartott, ahol elhatározták, hogy újabb engedményeket adva átdolgozzák és véglegesítik a szabályzatok politikai részét (a technikai résznél már nem voltak megoldandó problémák), és az angolok felkínálta lehetőséggel élve megszerzik hozzá először a nyugatiak támogatását, majd az ő segítségükkel diplomáciai úton a többiekét is; ily módon az EDB-re csupán a kidolgozott megállapodások legalizálásának és szentesítésének feladata marad.

A terv gyakorlati kivitelezése Wolkenstein osztályfőnökre hárult. A belső tanácskozások eredményét rögzítő miniszteri instrukció pontosan

⁷⁵ Kálnoky pályakezdéséről és az osztrák–magyar–román viszonyról l. *Rutkowski, E. R.*: Gustav Graf Kálnoky von Köröspatak. Österreich–Ungarns Aussenpolitik von 1881 bis 1885 (Wien, 1952; a továbbiakban: *Rutkowski*) c. kimerítő részletességű disszertációját. Újabb összefoglalása a témának: *Bindreiter, U.*: Die diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Österreich–Ungarn und Rumänien 1875–88. Wien, 1976. 211. skk. és *Căzan–Rădulescu*.

előírta teendőit, és szigorúan megszabta a vegyes bizottság szervezetét és működését érintő osztrák–magyar engedmények és követelések végső határait.⁷⁶ Az első ilyen előírást az képezte, hogy Ausztria–Magyarország, ha az EDB tagjaként rá kerül a sor, hogy képviselőt delegáljon a vegyes bizottságba, feltétlenül élni kíván a kettős szavazat lehetőségével. Barrère előzőleg azt indítványozta, hogy mind a Monarchia, mind Románia mondjon le erről a jogáról. A vegyes bizottság – szolt a következő előírás – mindenkor csak szótöbbséggel dönthet; ha egyhangúságot írnának elő, már a legkisebb parti ország ellenállása is megbénítaná a bizottságot és megakadályozná, hogy a hajózás szabadsága felett őrkdjék. A harmadik feltétel szerint a vegyes bizottság köteles rögtön az első összejövetel alkalmával kidolgozni saját belső működési rendjét, valamint a szabályzatok alkalmazásáról szóló végrehajtási utasítást a helyi megbízottak részére. Ugyanezen ülészakon kell kinevezni az egész szakasz főfelügyelőjét és az egyes alszektorokban illetékes felügyelőket. A siettetés oka kézenfekvő: a tervezet szerint az első ülészakon Németország az EDB soros képviselője az újfajta vegyes bizottságban. Külön pont kötelezte Wolkensteint a vegyes bizottság autonómiájának őrzésére a galaci testülettel szemben. Bécs emiatt vetette el Barrère több elképzelését (a vegyes bizottság minden ülészak előtt tájékoztassa az EDB-t napirendjéről; az utóbbi járuljon hozzá a vegyes bizottság költségvetéséhez stb.). Az utolsó előírás a szabályzatok megváltoztatásának kérdéséhez kapcsolódott: az elvi és szervezeti előírásokat csak a berlini szerződést aláíró nagyhatalmak *egyetértése* alapján lehet módosítani. Az összes nagyhatalom kifejezett hozzájárulásának előírásával Ausztria–Magyarország garanciát kívánt nyerni arra, hogy a nehezen kialakuló rendszer a későbbiekben hátrányára ne változzék. Wolkensteinnek ragaszkodnia kellett ezen követelések változtatás nélküli elfogadásához.

Az utasítás külön kitért a bizottság adminisztrációjának megszervezésekor követendő elvekre: a vegyes bizottság működése során a helyi hatóságoktól teljesen függetlenül jár el; szabályzatait, instrukcióit maga alkotja meg és alkalmazásuk felügyeletét is ellátja; költségvetését maga szabja meg s kezeli az erre szolgáló pénzalapot; kinevezi és visszahívja a neki alárendelt szerkezet; a felügyelők és a kikötői kapitányok által kirótt büntetésekkel szemben hozzá lehet fellebbezni. Ezeket az elveket a torkolatban régóta jól

⁷⁶ „Instruktion des Grafen Kálnoky an Graf Wolkenstein. Wien, 20. Jänner 1882.” AR F 34 SR K. 338.

bevált gyakorlatból kölcsönözte Bécs — az EDB tapasztalatát kívánta saját érdekében felhasználni. Osztrák-magyar részről kitartottak azon régebbi elképzelés mellett, hogy a vegyes bizottság megbízatásának ugyanolyan időtartamra kell szólnia, mint amennyi ideig az EDB létezik, de a januári instrukció itt is megszorítással élt: Ausztria—Magyarország a galaci testület működését egyelőre csupán további öt évre kívánja engedélyezni. Az indokolás szerint a Habsburg-monarchia a vegyes bizottság eredményességétől teszi függővé az EDB-vel szembeni további magatartását: mivel nem látható előre, hogy az elnök döntő szavazatának elvesztése után az újfajta vegyes bizottság alkalmas terep lesz-e az ismert osztrák—magyar érdekek óvására, Bécs a hozzájárulását viszonylag rövid időre adja meg, és az EDB mandátum további meghosszabbításának kérdésessé tételével bizonyos fokig fenntartja cselekvési szabadságát. Nem nehéz észrevenni, hogy ez az érvelés az előző év októberében hangoztatott angol álláspont fonákja. Az ideiglenesség hangoztatásával London akkor a vegyes bizottsággal szembeni fanyalgását érzékeltette. Most Kálnoky egyszerűen megfordította az angol okfejtést.

A miniszteri instrukció az ismertetett elképzeléseket a lehetséges engedmények végső határáként jellemezte, a nyugatiaktól együttes és változtatás nélküli elfogadásukat kívánta. De ezzel még nem érte be; a hatalmaknak a létrejövő szabályzatok elfogadásán túl gondoskodniuk kellett arról is, hogy az ellenszegülő Románia feladja végre makacs különállását. Barrère közvetítő tevékenységének kezdetétől azt sugallta, hogy ha sikerül megteremteni a nagyhatalmak egységét, Románia nem mer többé ellenállni északi szomszédjának. A többször elhangzott féligéretet Kálnoky most tételelesen belefoglalta feltételei közé. Azt is kérte még, hogy az új szabályzattervezetet Franciaország sajátjaként terjessze a hatalmak elé. Amennyiben Párizsnak sikerül elnyernie az összes érdekelt beleegyezését (Romániát és Bulgáriát is beleértve közékük), akkor az EDB-t rendkívüli ülészakra lehet egybehívni, hogy „megerősített összetételben” elfogadja és kihirdesse a középső szakasz szabályzatait és „szokott összetételben” döntsön saját megbízatásának öt évre való meghosszabbításáról és kompetenciájának kiterjesztéséről.

Az átdolgozott Barrère-tervezettel felszerelve és a miniszteri instrukció által felvilágosítva indult el a kereskedelempolitikai osztályfőnök 1882. január legvégén útjának első állomására, Berlinbe. Bár a német külügyi hivatal szakértőivel Wolkenstein a részletekről gyorsan egyezsége jutott, a végső megállapodást Bismarck váratlan közbelépése megakadályozta. Akkoriban éppen holtponton voltak az osztrák—magyar—német kereske-

delmi szerződéssel összefüggő tárgyalások, és a német kancellár az itt felmerült német igények kielégítését szerette volna meggyorsítani a vegyesbizottság ügyének a vitába való bevonása révén. Berlin kérte a Szerbiába irányuló német dunai sószállítmányok akadálytalan átengedését, az elbai hajózás vitatott kérdéseinek a németek számára kedvező rendezését, valamint azt, hogy a Monarchia és Szerbia közt létrejött kereskedelmi szerződés azon cikkét, mely differenciális kedvezmények biztosítását írja elő, terjesszék ki Németországra is.⁷⁷ Kálnoky megtiltotta Wolkensteinnek, hogy a felkínált alkudozásba belemenjen. A németek tévednek – szolt az utasítás –, ha azt hiszik, e stádiumban feltételeket szabhatnak, mivel nekünk anyagi érdekeink fűződnek a dologhoz. A Duna-kérdés csakis önmagában tárgyalható... Ha ma Németország anyagi kedvezéstől teszi függővé hozzájárulását, akkor ugyanígy Franciaország vagy Románia is vámkedvezményeket vagy más hasonlót követelhetne... Amennyiben a németek ragaszkodnak feltételeikhez, úgy a vegyes bizottság kérdését inkább elejtjük és a dolgoknak szabad folyást engedünk.⁷⁸

Minisztere kemény fellépését Wolkenstein nem helyeselte. Az utasítás teljesítése helyett kérte Kálnokyt, engedje Bécsbe jönni, hogy a problémák megoldásáról szóbeli javaslatokat tehessen. A szakminiszterek bevonásával tartott eszmecserék újból a kompromisszumos megoldásnak adtak elsőbbséget. Március elején Wolkenstein egyezkedésre irányuló javaslatokkal tért vissza Berlinbe. A németek ezeket egy kivételével elfogadták. A sómonopólium kérdésében mutatkozott nehézség. Bár az osztrák–magyar diplomáciát különböző okok: az EDB tavaszi ülészakának közeledte, Wolkensteinnek új feladattal, a pétervári nagykövetség vezetésével való megbízása sietségre ösztönözték, az új nehézségen nem volt egyszerű úrrá lenni. Kálnoky ismét hajthatatlan. Azt táviratozta megbízottjának, hogy egyszerűen kérje ki Berlin nézetét a vegyes bizottsági javaslatról, majd a további tárgyalások erőtetése helyett haladéktalanul utazzon tovább Párizsba. Wolkenstein most sem értett egyet miniszterével, igyekezett lebeszélni az elhamarkodott lépésről. Neki lett igaza. Március 17-én diadalmasan táviratozott főnökének: Bismarck lemondott az össze nem illő dolgok egybekapcsolásáról és kijelentette, „a sókérdés miatt” nem fog nehézséget okozni az európai politikában.⁷⁹ Németország tehát – némi közjáték után – megadta támogatását az új bécsi tervekhez.

⁷⁷ Wolkenstein február 1-i és 2-i táviratai Berlinből: AR F 34 SR K. 338.

⁷⁸ Kálnoky Wolkensteinnek. Bécs, 1882. 2. 6. Uo.

⁷⁹ Wolkenstein március 14-i és 17-i táviratai uo.

Wolkenstein a sikeren felbuzdulva utazott tovább Párizsba. A francia külügyminisztériumban a bécsi meghatalmazottat segítőkész kollégák fogadták. Igaz, előterjesztettek vagy féltucat módosító indítványt, de ezek főként a részletekre és a stílusra vonatkoztak, így elfogadásuk nem okozott különösebb nehézséget. Wolkenstein ösztönzésére még egy nem lényegtelen engedménybe is belementek Bécsben: az EDB mégis kapott egy egészen korlátozott lehetőséget arra, hogy a vegyes bizottságnak a hajózási szabadság betartásával kapcsolatos tevékenységét figyelemmel kísérhesse. Nem ütközött nehézségbe annak a francia javaslatnak elfogadása sem, hogy a vegyes bizottság költségeihez Románia — egyenjogúságát kidomborítandó — ugyanakkora résszel (4/10-del) járulhasson hozzá, mint Ausztria—Magyarország. A kedélyek csillapítása érdekében Párizs azt indítványozta, a kettős monarchia nyilvánítsa ki, hogy nincs szándékában osztrák vagy magyar alattvalót jelölni a főinspektori posztra. Mindezek elfogadása után megszületett a megállapodás a Barrère-tervezet módosított szövegéről.⁸⁰

A tervezet elfogadtatásával kapcsolatos *eljárásról* már inkább megoszlott a két fél véleménye, de itt sem tartott sokáig a vita. Kálnoky eredeti instrukciója a franciákra bízta a kezdeményezést, de mint láttuk, határozottan kikötötte, hogy a döntésre illetékes rendkívüli EDB-ülésszak egybehívására csupán akkor kerülhet sor, ha előzőleg valamennyi állam elfogadta a tervezetet. Ebből értelemszerűen következett, hogy egyedül a kezdeményezőre — Franciaországra — hárult volna Bukarest meggyőzésének feladata. Párizsban ezt nem vállalták. Célravezetőbbnek találták, hogy a tervezet szétküldése után, előreláthatólag április végére mindenképpen hívják egybe az európai bizottságot, mert csak ott konstatálható egyértelműen, hogy az összes tagállam kész az egyeztetett javaslatok elfogadására. Amennyiben román részről makacs ellenállás következne, úgy a hatalmak azt *közösen* próbálják meg letörni, hiszen az hatásosabb, mint a franciák önálló lépése. Az ilyen eljárás — érveltek Párizsban — nem ellentétes azzal az osztrák óhajjal, hogy az EDB-n belül szabályszerű megvitatásra ne kerüljön többé sor, mert gondoskodnak arról, hogy maga az EDB csakis akkor üljön össze, ha a hatalmak többségének egyetértése már létrejött. Kálnoky végül is elfogadhatónak találta a franciák javasolta taktikát. Hogy a románokra gyakorlandó nyomás nagyobb legyen, elhatározták, Bukarestben úgy állítják be a dolgot, mintha a vegyes bizottság

⁸⁰ „Ergebniss der Negociationen S. E. des Herrn Grafen Wolkenstein in Paris. 30. März 1882.” AR F 34 SR K. 339.

szabályzatáról folytatandó eszmecsere független lenne az EDB mandátum meghosszabbításának kérdésétől.

Az utóbbi probléma azonban igazi gondokat okozott, ez alkotta a párizsi tárgyalások egyetlen érdemi vitapontját. Wolkenstein határozottan képviselte az osztrák–magyar nézetet: csakis öt évre szóló meghosszabbítást fogadhat el. A franciák ezt túl rövidnek találták. Hivatkoztak arra, hogy az angolok diplomáciai úton többször jelezték, csak egészen hosszú (és automatikusan meghosszabbodó) terminust méltányolhatnak. Ők köztes megoldást ajánlottak. Mivel az EDB mandátumának meghosszabbítását összekapcsolták a vegyes bizottságban való képviselettel, az európai kommissziót összesen 16 ülészakra (azaz 7 vagy 7 és 1/2 évre aszerint, hogy mikor kerül sor legközelebb az EDB összehívására) kívánták biztosítani: ebben az esetben az európai bizottságban helyet foglaló nyolc állam mindegyike két ízben lehet a vegyes bizottság ötödik tagja.

Wolkenstein párizsi tárgyalásai teljesen kielégítő eredménnyel zárultak. A vegyes bizottság szabályzatának módosított tervezetét elfogadó francia kormány képes volt Anglia beleegyezését is garantálni. Cserébe Kálnoky hivatalos jegyzékben erősítette meg, Ausztria–Magyarország kész hozzájárulni az európai bizottság fennhatóságának Brailáig való kiterjesztéséhez.⁸¹ A nagy kompromisszum ily módon tető alá került.

A be nem avatottak körében természetesen feltűnést keltett Wolkenstein utazása. Bukarestben már korábban nyugtalanokdtak amiatt, hogy a nagyhatalmak kulisszák mögötti tárgyalásain teljesen figyelmen kívül hagyhatják Románia igényeit és követeléseit.⁸² Brătianu több ízben fordult Hoyoshoz felvilágosításért, és a követnek mindannyiszor értésére adta, hogy az ország közhangulata miatt Barrère javaslatát változatlan formában nem fogadhatja el. Ha erre kényszeríteni próbálnák, inkább a lemondást választaná.⁸³ Miután a francia kormány 1882. április végén hivatalos jegyzékben tudatta a hatalmakkal a módosított Barrère-tervezetet, kiderült, hogy a románok mellett az oroszoknak is fenntartásaik vannak. Bukarest ellenkezését nyilvánvalóan és kizárólagosan a tartalmi kérdések váltották ki, Pétervárott emellett még az eljárási mód is lehangoltságot okozott. A francia jegyzéket Giers elfogadhatatlannak tartotta, mivel az a vegyes bizottság és az EDB létének összekapcsolásával eleve stipulálja az EDB

⁸¹ Gotz, 105.

⁸² Căzan–Rădulescu, 71–72.

⁸³ Hoyos Haymerlenek. Bukarest, 1882. 3. 21. AR F 34 SR K. 339.

prolongálását, ami pedig ellentétes a berlini szerződés 54. cikkével. Az orosz felfogás szerint a vegyes bizottságról előzetesen és az EDB ügyétől függetlenül kell dönten. A váratlan orosz szembehelyezkedés alighanem csak kisebb részben fakadt a szerződés betűi iránti tiszteletből, mélyebb okát a sértett nagyhatalmi hiúságban kereshetjük. Pétervárott nem akarták egyszerűen tudomásul venni, hogy egy fontos nemzetközi problémát Bécs, Berlin és Párizs egymás között intéz el és a cári hatalmat kész tények elé állítják.⁸⁴ A francia és az osztrák–magyar diplomácia májusban komoly erőfeszítéseket tett, hogy Oroszországot felsorakoztassa a többi nagyhatalom mellé és rábírja a tervezet en bloc elfogadására. Giers erre sokáig nem volt kapható. Az alkudozás egészen az EDB 1882. évi tavaszi ülészakának megnyitásáig eltartott.

A galaci tanácskozások – ahol a párizsi megegyezés értelmében dűlőre kellett vinni az új szabályzatokat – nem a legjobb előjelek mellett kezdődtek meg május derekán. A francia tervezet megismerve a bukaresti kormány ellenjavaslatok kidolgozásába kezdett. Ezeket vázolva Statescu külügyminiszter elismerte az osztrák–magyar követ előtt, hogy a nagyhatalmak várható reagálásával kapcsolatban nincsenek illúziók, visszautasításra számítanak.⁸⁵ Az indítvány a legjelentősebb változtatást azokon a pontokon irányozta elő, amelyeket a Barrère-terv az osztrák–magyar „előtervből” készen vett át: a vegyes bizottság önálló végrehajtói és bírói hatalmát likvidálta, illetve a Monarchiának e bizottságban saját jogon való automatikus részvételét számolta fel. A bukaresti elképzelés vegyes bizottság helyett mindössze egy szerény „felügyelő bizottságot” irányzott elő, amelynek egyedüli feladata a folyamrészen bevezetendő hajózási szabályzatok betartásának ellenőrzése; e bizottságban a part menti országok mellett nem parti államok csakis az EDB képviselőiben, vagyis európai mandátum alapján foglalhatnak helyet és jogaik semmiben sem különbözhetnek az előbbiektől.

Az orosz vonakodás és a román ellentámadás mellett Bulgária is gondokat okozott. Szófiában ekkoriban egymást követték a liberális és a konzervatív kormányok; a heves belső csatározások és kurzusváltások azonban kevésbé érződtek a fejedelemség Duna-kérdésbeli magatartásán: mind az osztrákbarát, mind az oroszpartí kabinetek arra törekedtek, hogy a folyamszabályozás kínálta kedvező lehetőséget felhasználják az ország

⁸⁴ Trauttenberg Haymerlenek. Pétervár, 1882. 5. 3. Uo.

⁸⁵ Mayr Haymerlenek. Bukarest, 1882. 5. 17. Uo.

önállóságának kidomborítására. 1882 tavaszán úgy vélték, ezt a célt leginkább Bulgária teljes jogú EDB-tagságának elnyerésével érthetnék el. A kívánság a nagyhatalmakkal – mindenekelőtt a Habsburg-monarchiával – szemben óvatosságra készítette a szófiai vezetőket. Ez tükröződött annak az újabb román közeledési kísérletnek a sorsában, amelyre az európai komisszió üléseit megelőzően került sor. Bukaresthez hasonlóan Szófiában is ellenérzéssel fogadták, hogy a Barrère-terv változatlanul privilégiumokat juttat Ausztriának, ám a nagyhatalmak többségével való szembeszegülést nem merték vállalni, és a szövetkezésre csábító román ajánlatot válaszulatlanul hagyva az osztrák–magyar diplomáciával bocsátkoztak alkudozásba.⁸⁶ A Barrère-féle szabályzatokhoz adandó hozzájárulást az EDB tagság elnyerése mellett két másik feltételhez kötötték. Egyrészt a vegyes bizottságon belüli kettős szavazati jog kiküszöbölését kívánták (Ausztria és Románia, ha rájuk kerül a sor, mondjanak le e jogról), másrészt a nemzeti elv alkalmazását sürgették az egyes felügyelők kinevezésénél (a bolgár partszakaszt bolgár felügyelőre bízzák).⁸⁷

Az Európai Duna-bizottság tavasi ülészaka különös módon zajlott le 1882-ben. A párizsi megállapodásoknak megfelelően Barrère május 18-án jóváhagyásra hivatalosan előterjesztette a hajózási és folyamrendészeti szabályzat új szövegét. Indítványozta, hogy a rendezés hatálya – a korábbi előtervtől eltérően – a Vaskapu–Bráila szakaszra terjedjen ki, és így módon Anglia óhajának tegyenek eleget. A következő ülésen a román küldött hiábavaló kísérletet tett az előterjesztés módosítására. Haan kategorikusan visszautasította a román óhajt és ellenezte, hogy a beterjesztett szabályzattervezetről érdemi vitát nyissanak. Az angol képviselő ezután a diszkusszió végleges lezárását indítványozta. Június 2-án, anélkül, hogy további vitára került volna sor és az ilyen horderejű ügyeknél megkívánt egyhangúság kialakult volna, az EDB tagjai elfogadottnak nyilvánították a Barrère-féle szöveget és ezt jegyzőkönyvi határozatban rögzítették. Egyedül a román küldött tagadta meg a jegyzőkönyv aláírását. Ezt tapasztalva az orosz meghatalmazott fenntartással élt és nyilatkozatban jelentette ki, hogy nem jött létre az elfogadáskor szükséges konszenzus, valamint azt, hogy a vegyes bizottság megteremtése nem prejudikálhatja az EDB lejáró mandátumának sorsát. A bolgár képviselő a jegyzőkönyv alá-

⁸⁶ *Sztatelova*, 31.

⁸⁷ Biegeleben távirata Szófiából. 1882. 5. 11.; Kálnoky Haannak. Bécs, 1882. 5. 24. AR F 34 SR K. 339.

írásával egyidejűleg tiltakozott a bizottságon belüli esetleges kettős szavazat miatt és követelte, hogy Ausztria és Románia mondjon le ezen jogáról. Azt is bejelentette, Bulgária kéri EDB tagságának elismerését.⁸⁸

A tavaszi ülészak eredményét Bécsben nem értékelték túl. Mint Kálnoky kifejezte magát, a francia javaslat elfogadásával a szabályozások ügye új szakaszba lépett. Az előrehaladást abban látta, hogy a nagyhatalmak egysége helyreállt és Románia elszigetelődött.⁸⁹ Galacról hazatérőben Barrère megállt Bécsben és az osztrák–magyar külügyminiszterrel közösen összegezte a tapasztalatokat. Könnyű volt megállapítaniuk, hogy a vegyes bizottság sorsa, ezen keresztül az egész Duna-probléma alakulása immár attól függ, miként ítélik meg Európában a román magatartást. A francia delegátus indítványozta, gyakoroljanak további nyomást Romániára és ebben járjon elől Franciaország, amely megszervezi Európa kollektív fellépését. Barrère olyannyira optimista volt, hogy már a következő lépést is eltervezte: egy hónap múlva össze lehetne hívni Párizsba az aláíró hatalmak nagyköveti konferenciáját, ahol végleg döntenének egyrészt a Vaskapu–Galac közötti folyamrész szabályzatairól, másrészt az EDB prolongálásáról. Barrère lelkesedésével szemben Kálnoky szkepszisét érzékeltette. A francia diplomata szóba hozta még azon elképzelését, hogy osztrák részről a román engedékenységet újabb kedvezmények kilátásba helyezésével megkönnyíthetnék. Több ötletet említett, de Kálnoky nem volt hajlandó előre kötelezettséget vállalni; konkrét engedményekről csakis a román magatartás gyökeres megváltozása után kívánt tárgyalni.⁹⁰

Bármennyire Románia állott a figyelem középpontjában, a bécsi diplomácia nem tartotta taktikusnak, hogy szó nélkül menjen el a tavaszi ülészakon fenntartásokat hangoztató másik két állam magatartása mellett. Bulgária esetében beérte a rosszallás kifejezésével. A szófiai osztrák–magyar diplomáciai képviselő kifejtette Valkovic külügyminiszter előtt a bolgár kormány álláspontjának kétértelműségét: aláírta, tehát elfogadta a jegyzőkönyvet a középszakasz szabályozásáról a Barrère-terv alapján, de ugyanakkor az utóbbival ellenkező kiegészítéseket követelt, amikhez azóta is ragaszkodik. Az ellentmondás feloldása a szófiai kabinet feladata, a nagyhatalmak az ügy tisztázását várják. A diplomata célzott arra, hogy

⁸⁸ Az ülészak nyomtatott jegyzőkönyveit l. OL K 168 433–25269. Vö. *Hajnal, H.:* *Le droit de Danube international.* La Haye, 1929. 157–158.

⁸⁹ Kálnoky Wolkensteinnek. Bécs, 1882. 6. 12. AR F 34 SR K. 339.

⁹⁰ Kálnoky Goluchowskinak. Bécs, 1882. 6. 13. Uo.; *Rutkowski, 377.*

Bécsben a fenntartások visszavonását remélik.⁹¹ Lényegesen fontosabb volt az orosz kapcsolatok további lazulásának megakadályozása. Kálnoky tanult a leckéből és nem engedte, hogy az orosz kormánynak még egyszer oka legyen a mellőzés miatt panaszkodnia. Ez annál kívánatosabb volt, mivel mutatkoztak annak jelei, hogy Oroszország az EDB egész létével szemben elhidegült. A galaci orosz meghatalmazottnak a záróülésem tett nyilatkozatát hallgatással mellőzve Kálnoky megköszönte a cári hatalom „lojális” magatartását az EDB-vitában, majd közölte: mivel nagy fontosságot tulajdonít a Bécs és Pétervár közötti egyetértésnek a Duna-kérdésben, szándékában áll felvenni a kapcsolatot Giers külügyminiszterrel még azelőtt, hogy az EDB meghosszabbításáról hivatalos eszmecsere indulna a nagyhatalmak között. Ez persze alig volt több, mint egy udvariassági gesztus. Konkrétabban hangzott az a kérés, hogy Oroszország, egyesítve a többi hatalommal erőfeszítéseit, segítsen ráébreszteni Romániát izolált helyzetének komoly hátrányaira. Kálnoky aligha árult el túlzott optimizmust ez utóbbi vállalkozás perspektíváit illetően, amikor üzenetét azzal zárta, hogy amennyiben a szabályozás ügye mégis kudarcot szenvedne Románia ellenállásán, az új helyzetben hozandó döntések *előtt* feltétlenül szükségesnek véli a két birodalom bizalmas véleménycseréjét és a maga részéről ezt szorgalmazni fogja.⁹² Az üzenet tehát az Oroszországhoz fűződő kapcsolatok erősítését célozta, számításba véve Románia kitartását.

Kétségtelenül nehéz feladatnak ígérkezett csak szavakkal eltéríteni a románokat addigi irányvonaluktól; erőszakra pedig Kálnoky sem gondolhatott. Ám még az egyedüli kiutat jelentő energikus és közös diplomáciai nyomást is akadályok hátráltatták. Augusztusban kormányváltásra került sor Franciaországban, ami után érezhetően alábbhagyott a franciák akciókészsége a Duna-kérdésben. Goluchowski párizsi ügyvivő a nyárutón jobb híján több ízben „felvilágosításért” fordult az új miniszterelnökhöz, de a remélt és várt pozitív ígéret helyett mindenkor csak kitérő válaszokat kapott. Kevés hitelt adtak ezek után Bécsben Barrère változatlanul megmutató optimizmusának. Utóbbi azt bizonygatta, képes lesz új miniszterét megnyerni a Duna-konferencia gondolatának, s ez utóbbi még az őszi EDB ülészek előtt Párizsban, esetleg Londonban összeülhet.⁹³ A reményből azonban nem lett valóság. Októberben Duclerc francia külügyminiszter

⁹¹ Biegeleben Kálnokynak. Szófia, 1882. 7. 1. AR F 34 SR K. 339.

⁹² Vö. 89. sz. jegyz.

⁹³ Goluchowski távirata Kálnokyhoz. Párizs, 1882. 9. 13. AR F 34 SR K. 339.

már azt közölte Béccsel, nem tartja helyesnek elődjének politikai vonalát; bár nem vonja vissza a Barrère-javaslatot, országtól további kezdeményezés ez irányban nem várható.⁹⁴

Mindezek után a nyugatiak közül egyedül Anglia adhatott újabb lendületet a megtorpant alkudozásoknak. A londoni kormány október folyamán vállalkozott a Duna-probléma egészének kézbe vételére. Kezdetben nem tudott dönteni abban a kérdésben, vajon azonnal hívják-e egybe a nagyhatalmak konferenciáját kollektív elhatározásra, avagy tegyenek még egy próbát Románia meggyőzésére és Oroszország ingadozásának kiküszöbölésére. Miután a francia kormány azt tudatta, hogy csak az előbbi eljárástól remél sikert, az angol kabinet hozzáfogott a konferencia előkészítéséhez. Napirendje elvileg adott volt: a berlini szerződés 54. és 55. cikkében foglaltakról kellett döntenie.⁹⁵ Granville az előkészítés első lépéseként Bécs és Berlin véleményét kérte egy Londonba összehívandó nagykövetségi konferenciáról, ahol az aláíró hatalmak három témát vitatnának meg: 1. az EDB prolongálásának kérdését; 2. jogköre kiterjesztését Galactól Bräiláig; 3. a középső szakaszra kidolgozott és a galaci bizottság többsége által már elfogadott szabályzatok bevezetését. Az angol miniszter jelezte, helyeslő válasz esetén kormánya hivatalos meghívást intéz az összes nagyhatalomhoz.⁹⁶ Ezzel a közvetlen megvalósítás stádiumába került az új nagyhatalmi Duna-konferencia ügye.

⁹⁴ Wimpffen Kálnokyhoz. Párizs, 1882. 10. 21. Uo.

⁹⁵ *Sturdza, D.*: Recueil de documents relatifs à la liberté de navigation du Danube. Berlin, 1904. 261–264.

⁹⁶ *Maher*, 149.

V. A LONDONI DUNA-KONFERENCIA (1883). AZ OSZTRÁK–MAGYAR TERVEK KUDARCA

Az angol kormány kezdeményezése egy Duna-konferencia összehívására nem okozott meglepetést egyetlen nagyhatalom számára sem. Mivel gyorsan közeledett a berlini kongresszuson kitűzött végső határidő a galaci bizottság sorsáról hozandó kollektív döntésre, a lépés időzítése érthető volt, éppígy a november 17-i jegyzék tartalma, amely a hosszas alkudozással kialakított nagyhatalmi kompromisszum nemzetközi-jogi szentesítését irányozta elő. Mai szóhasználatnál élve csomagterv volt: a Vaskapu alatti folyamszakaszra kidolgozott, Ausztria–Magyarországnak fontos szabályzatok végleges jóváhagyását szorosan egybekapcsolta az EDB-nek a nyugatiak által kívánt időbeli és térbeli kiterjesztésével. Kálnoky a londoni kezdeményezésre azonnal pozitív választ adott, és egyben közölte az eljárással kapcsolatos kívánságait is. Szerette volna megakadályozni, hogy a konferencián újra előlről kezdődjön minden vita, ezért indítványozta, hogy a részletek feletti eszmecseréket tegyék eleve lehetetlenné. A napirend korlátozása volt a másik óhaja. Granville-től azt kérte, hogy a tervezett programot szigorúan tartsák be. A kérések teljesítésének nem volt akadálya.¹

A konferenciát hosszadalmas és gondosnak tűnő diplomáciai előkészületek vezették be, ezek azonban nem tüntettek el minden akadályt az általános megegyezés útjából és az angol jegyzék kibocsátásakor máris jelentkeztek a várható (régí és új) nehézségek. Ezek közül az első inkább szervezési jellegűnek tűnt. Granville a konferenciaötlet felvetését követően

¹ *Rutkowski, E. R.*: Gustav Graf Kálnoky von Köröspatak. Österreich–Ungarns Aussenpolitik von 1881 bis 1885 (Wien, 1952. 383. a továbbiakban: *Rutkowski*); *Gotz, D.*: Österreich–Ungarn und die Donaufrage vom Berliner Kongress bis zur Londoner Donaukonferenz. 1878–1883. Graz, 1950. 113. (a továbbiakban: *Gotz*).

rögtön szóba hozta Románia meghívásának ügyét. A probléma – szélesebb értelemben a parti országok meghívása általában – 1882 vége felé még nem látszott annyira súlyos gondnak, mint amilyenné magán a konferencián és azt követően vált. A kérdés korántsem volt új, jó fél évvel korábban a kabinetek már tárgyaltak róla. 1882 áprilisában Kálnoky volt a kezdeményező, ő kérte a hatalmakat arra, hogy az EDB esetleges prolongálásával összefüggő tárgyalásokba vonják be Romániát is.² Mivel a berlini szerződés az aláíró nagyhatalmak kezébe helyezte a galaci komisszióról hozandó döntés jogát, Románia ebben való részvétele nem következett automatikusan a prolongálás jogalapjául szolgáló 54. cikkből. Kálnoky áprilisban arra hivatkozott, hogy tekintettel Romániának a kongresszus óta elnyert rendes tagságára e bizottságban, méltányos szóhoz juttatni ott, ahol ezen bizottság létéről folyik a vita. A nagyhatalmak a méltányossági alapon való meghíváshoz készséggel hozzájárultak, és Kálnoky rögtön tudatta Bukaresttel a jó hírt.³ Decemberben Granville mintegy az áprilisi bécsi kezdeményezést folytatta, ugyanazon érvet alkalmazta. Az osztrák–magyar külügyminiszter, bár most még kevésbé voltak illúziói a konferencián várható román magatartást illetően, mint az előző tavaszon, csatlakozott az angol indítványhoz, de megismételte: a vitában részletekről nem eshet szó. Granville helyeselte a gondolatot. Az angoloktól függetlenül a románok maguk is előterjesztették részvételi kérelmüket. Kálnoky megígérte pártfogását azzal, hogy a végső döntést magának a konferenciának kell meghoznia.⁴

A szerb kormány, tudomást szerezve arról, hogy Románia esetleg⁶ részt vesz majd a tervezett londoni konferencián, azonnal Bécshez fordult és azzal érvelt, hogy Szerbia éppúgy szuverén hatalom, mint keleti szomszédja, tehát ugyanolyan joga van részt venni a konferencián; a Romániától eltérő kezelést Belgrád nagyon sérelmezné. Kálnoky a bécsi szerb követ útján csillapítani próbálta a szerb felbuzdulást, de hatást nem ért el. Milán fejedelem kategorikusan kijelentette: kormánya Bukaresthez hasonlóan a nagyhatalmakhoz fordul a részvétel engedélyezését kérve, és elvárja

² Kálnoky Beustnak. Bécs, 1882. 4. 14. AR F 34 SR K. 339.

³ Kálnoky áprilisi körjegyzékét közli *Sturdza, D.*: Recueil de documents relatifs à la liberté de navigation du Danube. Berlin, 1904. XXIV–5. A román reakálás: *Statescu Balaceanunak*. Bukarest, 1882. 4. 18. AR F 34 SR K. 339.

⁴ *Rutkowski*, 383–384.; *Hajnal, H.*: Le droit du Danube international. La Haye, 1929. 160. (a továbbiakban: *Hajnal*).

Ausztria–Magyarországtól, hogy ezen kérést támogassa. Kálnokynak nem maradt más hátra, mint megígérni, pártfogolja a szerb kezdeményezést a többi hatalomnál. Ugyanakkor nem titkolta azt, hogy a maga részéről kevés reményt lát a sikerre. A miniszter pesszimizmusát az időközben hozzá érkezett jelentések táplálták: a szerb diplomácia kezdeményezését egyetlen nagyhatalom sem fogadta lelkesedéssel. A francia külügyminiszter egyenesen azt közölte Goluchowski ügyvivővel, hogy nézete szerint Románia és Szerbia részvétele nehezítené a konferencia dolgát, ezért legjobb, ha azon csak a nagyhatalmak vesznek részt.⁵ A dolog kellemetlenül érintette Kálnokyt, hiszen Szerbia miatt nem kívánt ellentétbe kerülni a többi nagyhatalommal, ugyanakkor félt csalódást okozni Belgrádnak, ahol a szilárd bázist nélkülöző kormány és a helyzete miatt szintén bizonytalan fejedelem szemlátomást presztízskérdést csinált a dologból, és a Monarchia barátságának próbaköveként tüntette azt fel. Szerencsére azonban Milánt a meghívóügyből csakis annak formális oldala, a rangkérdés, az egyenlő elbánás érdekelte, és utóbb megelégedett azzal a közléssel, hogy Kálnoky a szerb kérést támogató körjegyzéket intézett a nagyhatalmakhoz.⁶

Szinte természetes, hogy Bulgária nem kívánt elmaradni a két másik parti ország mögött és 1883 januárjában maga is előterjesztette részvételi kérelmét, amelyet Pétervár melegen támogatott. A szófiai osztrák–magyar diplomáciai képviselő, Biegeleben ösztönzésére Kálnoky nem zárkózott el mereven a kérés meghallgatása elől, de kezdettől azon az állásponton volt, hogy nemzetközi jogi problémák (a Porta állásfoglalása) miatt a bolgárok aligha kaphatnak lehetőséget a konferencián való önálló szereplésre, akár csak tanácskozási joggal.⁷

A parti államok képviselőinek (és azok jellegének) problémája mellett adódtak másfajta problémák is az új Duna-konferenciával kapcsolatos előkészületek során. Az egyik ezek közül régóta ismert: Románia szívós ellenállása a középső szakaszra kidolgozott, és a Habsburg-monarchia érdekeit drasztikusan oltalmazó szabályzattervezettel szemben. Novemberben Sturdza külügyminiszter tárgyalásokat kezdeményezett és e célból először Bécshez fordult. Újból előterjesztette azon indítványokat, amelyek az

⁵ Khevenhüller távirata Kálnokyhoz. Belgrád, 1882. 12. 23. AR F 34 SR K. 339; Kálnoky december 30-i válasza és Goluchowski 1883. 1. 9-i távirata uo. K. 340.

⁶ Rutkowski, 388.

⁷ Sztatelova, E.: Diplomacijata na Knyazesztvo Bălgarija 1879–1886. Szófia, 1979. 33–35. (a továbbiakban: Sztatelova).

előző tavaszon már elutasításra találtak az osztrák fővárosban, mivel éppen a döntő pontokon: a végrehajtás terén és a Monarchia saját jogú részvételének kérdésében tagadták meg a Barrère-féle kompromisszumot.⁸ Kálnoky ezúttal sem bocsátkozott érdemi alkuba, beérte annak közlésével, hogy a tárgyalások ezen előrehaladott állapotában alapelvekről többé nem vitázik, hajlandó viszont — ha Románia az összes nagyhatalom által jóváhagyott tervezetet alapként elfogadja — a részleteket illető minden ésszerű javaslatot megvizsgálni, természetesen ezt is csupán addig, amíg a tervbe vett londoni konferencia össze nem ül. Az elutasítás nyomán Románia a nagyhatalmakhoz intézett körjegyzékekkel kísérte meg saját álláspontjának elismertetését és a nagyhatalmak áthangolását a döntő tanácskozás előtt, de kísérlete nem vezetett eredményre.⁹ Kálnoky az utolsó pillanatig bízott a bukaresti kabinettel fenntartott titkos érintkezés esetleges kedvező eredményében — igaz, egyre gyengülő mértékben. A reményt önmagában is azzal tartotta ébren, hogy Románia sokkal jobban fél Oroszországtól, mint a Habsburg-monarchiától, és emiatt keresnie kell az utóbbi jóindulatát.¹⁰

Az Oroszország felől fenyegető veszély érzete kétségtelenül befolyásolta a román politikusokat és szorongásukhoz — a bulgáriai meg egyéb tapasztalatok mellett — a pétervári kormány Duna-politikája is hozzájárult. Oroszországról közvetlenül a tervezett konferencia előtt hangot adtak azon óhajuknak, hogy a Duna-delta északi részét (és egyben az orosz–román országhatárt) képező Kilia-ágban teljes rendelkezési szabadsághoz jussanak, azaz deklarálják, hogy a folyam ezen szakasza nem tartozik az Európai Duna-bizottság illetékességi körébe. A jól időzített kezdeményezés — amelyből a későbbiekben az egyetlen válságszagú konfliktus adódott magán a konferencián — nem volt előzmények nélkül való. A cári kormányzat soha nem rejtette véka alá azt a nézetét, hogy legalábbis elvileg nem híve a torkolat internacionalizálásának; jószerivel a berlini kongresszus óta törekedett arra, hogy az általa 1878-ban visszaszerzett torkolati folyamszakaszon korlátlan szuverenitását jogilag elismertesse és ott az EDB — formálisan fennálló — jogilletékességét felszámolja. Már 1879 legelején konfliktus adódott abból, hogy az orosz hatóságok megtiltották az osztrák gőzhajóknak a kereskedelmi szállítást Reni, Iszmail és Kilia besszarábiai kikötőkbe. Andrassy

⁸ *Sturdza*, 265–274.

⁹ *Rutkowski*, 381–382.; *Hajnal*, 162.

¹⁰ Kálnoky Mayrnak. Bécs, 1883. 1. 24. AR F 34 SR K. 340.

akkor Salisburyhez fordult támogatásért az orosz túlkapással szemben, de a konzultációk során a két ország jogászai arra a meggyőződésre jutottak, hogy a párizsi és berlini szerződések csupán a szabad hajózást, nem pedig a part menti kereskedelmet garantálták.¹¹

Az érdekelletét szükségszerűen felszínre került, amikor az EDB 1879. őszi ülészakán hozzálatott belső szabályzatának módosításához azzal a céllal, hogy a berlini szerződésből fakadó új feladatoknak megfelelhessen. A revízió hosszadalmas kompetenciavitába torkollott, és több éven át munkát adott a bizottságnak nem utolsósorban azon orosz törekvés miatt, hogy a bizottság Kilia-ágbeli illetékességét korlátozzák, illetve kétségbe vonják. Az orosz delegátus fenn kívánta tartani kormánya jogát arra, hogy maga tegyen előkészületeket a révkalauzolásra, világítótornyok felszerelésére és a folyamagy szabályozására. A bizottság kezdetben nyilatkozat formájában erősítette meg általános jogait a Kilia-ág felett, de később álláspontját némileg módosította.¹² Az orosz kormány 1880 májusában jegyzékben adta tudtul, hogy a belső szabályzat elkészült kiegészítő okmányának aláírását mindaddig elutasítja, amíg a hatalmak el nem ismerik, hogy az okmányban foglaltak hatálya „a Kilia-ág bal partjára, azaz orosz felségterületre” nem terjedhet ki.¹³ A bécsi külügyminisztériumi szakértők a korábbi szerződésokmányok megvizsgálása után arra a következtetésre jutottak, hogy jogilag nem megalapozatlan a különbségtetés a tulajdonképpeni folyamagy és a „szilárd part” között; az egész folyamterület, a delta szigeteit is beleértve, ezek szerint feltétlenül az EDB illetékességi körébe tartozik, a partszakaszra viszont kompetenciája már nem terjed ki. Ilyen értelmezéssel Bécs elfogadhatónak találta az orosz fenntartást, amit végül is az EDB szintén tudomásul vett.¹⁴ Az EDB nem orosz tagjai könnyű szívvel mondtak le privilégiumuk egy töredékéről, mivel bizonyosak voltak abban, hogy Oroszország, anyagi eszközök híján, úgysem fog élni kivívt jogával és nem kezd a Kilia-ágban külön szabályozásba, ami károsíthatná az EDB égisze alatt folyó hajózást a Szulinában.

Nincs pontos adatunk arról, hogy ezek után mikor és mi módon került újból előtérbe a Kilia-kérdés, de a bécsi külügyminisztériumi levéltár iratai

¹¹ *Medlicott, W. N.: Bismarck, Gladstone and the Concert of Europe. London, 1956. 356–357. (a továbbiakban: Medlicott).*

¹² *Medlicott, 357–358.; Hajnal, 140. skk.*

¹³ Az orosz kormány 1880. május 13-i (április 30-i) jegyzéke: AR F 34 SR K. 258.

¹⁴ „Mémoire über die Kilia-Frage. Wien, Juni 1880”. Uo.

szerint 1882 novemberében már meglehetősen intenzív belső tájékozódás folyt a problémáról és az újabb orosz kívánságok esetleges következményeiről. Ebbe az előzetes felmérésbe a DGT szakértőit szintén bevonták. 1883 januárjában Giers orosz külügyminiszter rövid látogatást tett Bécsben, és ebből az alkalomból memorandumot nyújtott át bécsi kollégájának, amelyben a pétervári kabinet, hivatkozva Besszarábia gazdasági érdekeire és a torkolati orosz kikötők fejlesztésének igényére, újból teljes szabad kezet igényelt arra, hogy „saját vizein” a szükséges technikai javításokat elvégezhesse. Az EDB-től független cselekvés jogát magának követelve az orosz kormány kijelentette, hogy nincs szándékában pre-judikálni az európai bizottság kezelésében levő nagy nemzetközi víziutat (vagyis a Szulina-ágot), és maga részéről mindenkor kész figyelembe venni az EDB álláspontját mind a végrehajtandó mederszabályozással, mind a hajózási szabályzatokkal és hajóvámokkal kapcsolatban. Szilárd elhatározása viszont, hogy az EDB prolongálásához csakis abban az esetben adja hozzájárulását, ha a londoni konferencia elismeri mindazon jogait a Kiliaágban, melyek parti hatalom voltából következnek, és ezen a folyamrészén teljesen felszámolja az európai bizottság jogi illetékességét.¹⁵

Az ultimátumszerű orosz követelés, bár nem érte meglepetésként sem Bécsset, sem Londont,¹⁶ komor árnyékot vetett a közeledő konferenciára. Az előbbi számára az orosz fellépés, akárcsak Románia magatartása, egyetlen nézőpontból bírt fontossággal – a konferencia sikerét veszélyeztetve a középső szakasszal kapcsolatos bécsi tervek realizálhatóságát fenyegette.

A konferencia megnyitását többszöri halasztás után 1883. február 8-ára tűzték ki. Közvetlenül előtte a dualista monarchia képviselőivel megbízott Károlyi londoni nagykövet részletes instrukciót kapott. Az utasítás nem tartalmazott újdonságot. Előírta, hogy a konferencia nem lépheti át az angol meghívóban feltüntetett három témát és nem vezethet a Duna-kérdés egészét átfogó általános vitához. Számolva azzal, hogy Románia makacs ellenállását egyik vagy másik nagyhatalom közvetítéssel, kompromisszumkereséssel próbálja majd leszerelni, Kálnoky ismét leszögezte: ragaszkodik a saját jogú és közvetlen részvételhez és elnökléshez a vegyes bizottságban,

¹⁵ Az orosz memorandum: uo. K. 340. Kihagyásokkal ismerteti *Hajnal*, 16. és *Rutkowski*, 389.

¹⁶ *Maher, L. A.*: Great Britain and the International Control of the Danube, 1856–1883. A Thesis submitted for the Degree of Doctor Philosophy at the University of Oxford. Oxford, 1968. 161–162. (a továbbiakban: *Maher*).

valamint ahhoz is, hogy a jóváhagyandó szabályzatok kivitelezése éppen úgy, mint a kivitelezés ellenőrzése ezen bizottság (nem pedig a területi hatóságok) feladatát képezze. Károlyinak a galaci bizottság által korábban jóváhagyott szövegtől csupán három részletkérdésben volt szabad eltérnie: az alinspektorok kinevezésénél és a folyamrésznek a felügyelet megkönnyítése érdekében történő kisebb szakaszokra való felosztásánál elfogadhatta a románok javaslatait, és szükség esetén lemondhatott a vegyes bizottság-beli kettős szavazatról, amennyiben Románia hasonlóan jár el. Ezeket Károlyinak mint a Habsburg-monarchia által teendő jelentős engedményeket kellett adandó alkalommal előterjesztenie. A parti országok részvételének kérdésében a nagykövetnek az instrukció szerint kezdeményezőleg fellépnie nem volt szabad. Kálnoky szívesen látta volna Románia részvételét a napirend mindhárom kérdésében, mert Európa ráhatásának üdvös voltában reménykedett. Szerbia jelenlétét viszont csak a középszakasz szabályzatainak megvitatásánál tartotta kívánatosnak. Bulgária beengedésével szemben jogi kételyei voltak. A Kilia-kérdésben konkrét és részletezett orosz javaslatok híján mindössze azt a tanácsot adhatta Károlyinak, hogy a konferencia résztvevői Oroszországnak engedve törekedjenek „anyagi garanciákat” nyerni az EDB további fennmaradására, de ebben a kérdésben se Ausztria—Magyarország, hanem Anglia álljon az első sorban.¹⁷

*

A londoni konferencia első ülése az elnöklő Granville megnyitó beszédére korlátozódott.¹⁸ Mivel a török képviselő még nem kapta kézhez kormánya felhatalmazását az üléseken való részvételre, az érdemi munka csak február 10-én kezdődött meg. A nagyhatalmak megbízottainak először a három kis parti állam bevonásáról kellett határozniuk. Granville Románia esetében az egyenjogú, tehát a szavazás jogát elismerő részvétel biztosítása mellett szállt síkra, hivatkozva az ország jelentőségére, EDB tagságára és arra, hogy előzetesen más, az EDB-t illető kérdésekben a nagyhatalmakkal azonos módon kezelték. A többiek meglepetésére a következő felszólaló, Münster német nagykövet élesen szembeszállt az angol javaslattal, és emellett érvelt, hogy összejövételük, jellegét tekintve, az előző európai konferenciák közvetlen folytatása, ezért kívánatos, hogy

¹⁷ Az instrukció litografált szövege: AR F 34 SR K. 340.

¹⁸ A konferencia jegyzőkönyveit közli *Sturdza*, 417–470.

annak nagyhatalmi jellegét megőrizték. Azt is felhozta, hogy a döntésekhez egyhangúságra van szükség, Románia ennek következtében az egyenjogú részvétellel tulajdonképpen vétőjogot nyerne „Európa” akaratával szemben. Károlyi a váratlan német lépéssel nehéz helyzetbe került. Felszólalásában nyíltan elismerte, szívesebben hajlana Granville álláspontja felé, hiszen Románia speciális helyzete tagadhatatlan, ám nem képes számításon kívül hagyni a német érveket sem; az utóbbiak hatására változtat felfogásán és Münsterhez csatlakozik. Hasonló értelemben nyilatkozott a francia meghatalmazott, majd nyomában az olasz és az orosz is. Szerbiára áttérve Granville indítványozta, hogy ezt az országot Romániához hasonló elbánásban részesítsék. Károlyi pártfogolta a szavazati jog megadását Szerbiának, de az angol érvelés után elfogadta azt, hogy a függetlenséget egyszerre elnyert két kis országot azonos módon kezeljék. Nem volt nagyobb vita Bulgáriáról sem. Mohrenheim orosz nagykövet talált ugyan érvet a fejedelemség közvetlen részvételének alátámasztására, de gyorsan meggyőzték őt, hogy a vazallusi helyzetben levő országot mégsem lehet a szuverénnel egy sorba állítani. Ezek után az első megtárgyalt kérdésben olyan döntés született, hogy a konferencia hozzájárul Románia és Szerbia részvételéhez, de csak tanácskozási joggal, Bulgária viszont a kívánságait és megjegyzéseit csupán a szüzerén hatalom, Törökország megbízottjának közvetítésével terjesztheti elő.

A későbbi fejleményeket nagyban befolyásoló döntés meghozatalánál tehát Münster játszott döntő szerepet. A német nagykövet — mint később kiderült — Berlinből meglehetősen határozatlan utasításokkal látták el, és ő azokat a saját ízlése szerint értelmezte. Az szintén kiderült később, hogy Bismarck szívesebben vette volna Románia teljes jogú részvételét (Kálnoky szintén emellett járt közben nála előzetesen), de a történeteket utólagosan visszacsinálni már nem lehetett. A német diplomácia kulisszatitka azonban még Bécs számára is csak a konferencia bezárása után vált ismertté.¹⁹ A londoni konferenciára érkezett román meghatalmazottak már a konferencia kezdete előtt némi feltűnést keltekkel azzal, hogy az előzetes eszmecseréken minden javaslatra merev és kategorikus nemmel válaszoltak. Amikor a részvételi lehetőség formájáról hozott nagyhatalmi döntést megtudták, rögtön elhagyták az üléstermet. Később a bukaresti kormány nevében nyilatkozatot juttattak el a konferenciához: az 1818-as aacheni kongresszus álláspontja szerint minden állam elvitathatat-

¹⁹ Rutkowski, 393; Hajnal, 166.; Gotz, 118.

lan joga részt venni azon döntések meghozatalában, amelyek rá is vonatkoznak; a konferencia ezt a jogot megtagadta Romániától, ezért az utóbbi nem tekinti magára nézve kötelezőnek az ezen a konferencián hozandó döntéseket és határozatokat, és a pusztán konzultatív jogú részvételtől lemond. A szerb delegátus ezzel ellentétben elfogadta a feltételhez kötött részvétel lehetőségét és mindvégig aktívan közreműködött a tanácskozásokon.

Ugyancsak a február 10-i ülésen tárgyalták meg a hivatalos napirend első pontját. Az európai komisszió fennhatóságának térbeli tágításáról érdemi vitára nem került sor. A Brailáig való kiterjesztést gyorsan megszavazták, bár többen fenntartásaikat hangoztatták, így Károlyi azt, hogy ez a kiterjesztés függvénye az EDB prolongálásának. Nézetét mások is osztották. A következő napirendi pont volt Bécs számára a legfontosabb: a Vaskapu alatti szakaszra kidolgozott és az EDB által már jóváhagyott szabályzatok végső elfogadása. A tárgyalást e részben Károlyi hosszú exorzéja vezette be. Ausztria–Magyarország álláspontját ismertette nyomtatékkal kiemelte a Kálnoky-féle, január 30-i instrukció két elvét: a Monarchia önálló jogú részvételét a vegyes bizottságban és az utóbbi végrehajtói funkcióját. Münster azonnal bejelentette fenntartás nélküli támogatását, míg a francia képviselő azt említette meg, hogy ezen szabályzatok (az EDB területi kiterjesztéséhez hasonlóan) szintén csak akkor emelkedhetnek jogerőre, ha még ezen a konferencián prolongálják az EDB hatalmát. Mohrenheim viszont más feltételt szabott: a szabályzatok galaci aláírásakor elhangzott orosz deklarációt felidézve csupán a kísérleti jellegű elfogadásra hajlott, és mindössze négy esztendőre tudta elképzelni a tervezett vegyes bizottságot. A vitát a következő, február 13-i ülésen folytatták. Ekkor főként a vegyes bizottság végrehajtói hatalma került előtérbe. A francia és az orosz meghatalmazott módosítást szeretett volna elérni e vonatkozásban, de igényükből nem csináltak elfogadási feltételt. A konferencia végül még ezen az ülésen egy nyilatkozatot szövegezett meg, amely szerint az itt képviselt hatalmak véglegesen jóváhagyják az 1882 júniusában rögzített Galac–Vaskapu (később értelemszerűen Galac–Brăila) részre szóló szabályzatokat. Nyomban azután Károlyi ismertette kormányának azon három engedményét, amelyet Kálnoky január 30-i instrukciója fogalmazott meg. A nagykövet szavai szerint Ausztria–Magyarország ezekkel Románia megbékélését és az elfogadandó határozathoz való csatlakozását kívánja megkönnyíteni. A többiek készséggel beleegyeztek a szabályzatok ilyen értelmű részleges módosításába. Ezzel a második napirendi pont érdemi tárgyalásán is szerencsésen túljutottak.

A konferencia eddig feladatát sikeresen teljesítette, a nagyhatalmak együttműködési készsége megátolta komolyabb nézeteltérések kialakulását. Annál nagyobb volt a kis országok elkeseredése a konferenciával szemben. Az elégedetlenség kinyilvánításában Románia járt az élen. Ahogyan Mayr követ írta Bécsbe küldött jelentésében, Bukarestben a legszembetűnőbb jogaikban érezték megsértve magukat. A sajtó felháborodása nem ismert határt, a miniszterek szintű drasztikusan fogalmaztak. Kálnoky gyors üzenetet küldött Bukarestbe, amiben kidomborította a Habsburg-monarchia három engedményét, de gesztusa nem váltott ki visszhangot a románoknál.²⁰

A londoni konferenciának a részvétellel kapcsolatos döntését Szófiában is hasonlóan negatív érzelmi kitörés fogadta. Sztoilov külügyminiszter közölte Biegelebennel, Bulgária ezek után arra kényszerül, hogy Romániával közösen szervezze meg ellenállását. Kálnoky a burkolt fenyegetésre azonnal reagált, de békítő kísérlete — amely a szavakon túl más nem tartalmazott — hatástalan maradt. Bulgária, ha követi a román példát, intette Kálnoky a bolgárokat, magának nem, legfeljebb északi szomszédjának használ; a nagyhatalmakkal szembeni oppozícióval semmilyen célját nem érheti el, önálló akcióját az európai koncert el fogja ítélni.²¹

Mindenképpen érdekes az az epizód, amelyről Biegeleben március eleji távirata tudósított: Szófiának az orosz kormány ugyancsak azt a tanácsot adta, hogy fogadja el a konferencia döntését, Sztoilov azonban a pétervári intézés ellenére kitartott eredeti felfogása mellett. Az önállósági törekvések demonstrálásához tehát a bolgár kormány ez alkalommal még a hatalmas pártfogó ellenében is ragaszkodott.²²

Szerbia, bár tudomásul vette, hogy a konferencián csak lefokozott rangban lehet jelen, az alkalmat kihasználta arra, hogy előterjessze kérelmét az EDB-be való felvételre. A szerb nyilatkozat az állandó bizottsági tagság elnyerésének igényét a román példára való hivatkozással támasztotta alá. Granville tüstént elvitatta a párhuzam helyességét. Károlyi a szerb indítványt támogatta ugyan, de elismerte, hogy az adott körülmények közepette a szükséges egyhangúságot nehéz elérni, így inkább azt szorgalmazta, hogy a felvétel jövőbeli eshetőségét ismerje el a konferencia. Az osztrák–magyar indítványhoz Mohrenheim csatlakozott, de csak azért,

²⁰ Rutkowski, 397.

²¹ Kálnoky táviratai Biegelebennek. Bécs, 1883. 2. 13. és 15. AR F 34 SR K. 340.

²² Biegelben távirata Szófiából, 1883. 3. 2. Uo.; *Sztatelova*, 38.

hogy Szerbia jogigényének elismerésével kedvező alkalmat teremtsen Bulgária felvételének szöbáhozatalára. A nyugatiak a torkolatban élvezett kivételes helyzetüket nem szándékoztak önként aláadni azzal, hogy az Alsó-Duna kis államait beengedik az európai bizottságba. A galaci komisszió „európai” jellegére hivatkozva elzárkóztak Szerbia és Bulgária igényének teljesítése elől. Romániával, mint hangsúlyozták, „csak” azért tettek kivételt, mert óriási kiterjedésű partszakasszal bír a kérdéses részen, és mert az EDB maga román területen székel. A vegyes bizottsági igényei miatt nagyhatalmi támogatásra szoruló osztrák–magyar diplomácia nem erőltethette a kis országok EDB tagságának ügyét; beérte a szerb óhaj formális támogatásával.

A konferencia gyorsan és simán végzett a gondosan rögzített napirend két első pontjával. Az utolsó feladat, az Európai Duna-bizottság lejárt mandátumának meghosszabbítása, már nagyobb gondokat ígért, de annyi azért előzetesen tisztázódott, hogy a galaci testület tevékenységét a torkolatban minden ország előnyösnek és hasznosnak tartja. Bár a mandátum meghosszabbításának konkrét időtartamáról az egyes fővárosokban erősen eltérő nézeteket hangoztattak, semmi jel sem utalt arra, hogy bármely nagyhatalom az EDB felszámolását kívánná kezdeményezni. Hogy e napirendi pont tárgyalása egy időre mégis válsághangulatot eredményezett, azt az a körülmény idézte elő, hogy Oroszország a Kilia-ággal kapcsolatos követelésének teljesítését a prolongáláshoz adandó hozzájárulás előfeltételként jelölte meg, Anglia viszont kezdetben nem mutatott hajlandóságot az orosz ultimátum előtti kapitulációra.

A Kilia-ügy különböző vonatkozásairól a küldöttek előbb napirenden kívül, nem hivatalos formában értekeztek. Mohrenheim igen határozottan lépett fel, a korlátlan szuverenitás követelését csupán egy homályos ígérettel volt hajlandó gyengíteni: Oroszország mindent elkövet, hogy az európai érdekű szulina-i nemzetközi víziutat a saját részén végrehajtandó szabályozásokkal és hajóvámokkal ne veszélyeztesse. Némely korábbi orosz állásfoglalástól eltérően Mohrenheim meg sem kísérelte kétségbe vonni az EDB jogi illetékességét a Kilia felett, ugyanakkor viszont hatásos volt azon érve, hogy a galaci komisszió a Szulina-ág favorizálása miatt teljesen elhanyagolta az északi ágot, amely állítása szerint Oroszország egyetlen összekötő útja Odessza és az al-dunai orosz városok között és hogy háború esetén a Szulina elzárulhat Oroszország elől. Mivel háborús konfliktus eshetősége akkoriban csaknem mindig adva volt a Balkán félszigeten, a feltevés nem tűnt teljesen légből kapottnak. A Szulina-ágbeli hajózás kapcsán ismételt

adódtak súrlódások az oroszok és a románok között. Mindezek eléggé alátámasztották azt az igényt, hogy Pétervárnak biztosítsanak jogi lehetőséget a Kilia-ág akár egyoldalú rendbehozatalára. Az előzetes eszmecseréken Granville mégis tántoríthatatlanul kitartott a nemzetközi szerződésekben rögzített állapot változatlan érvénye mellett és a stipulációkra, a hajózás szabadságának jogára való hivatkozással szembeszegült az orosz óhajjal. Mohrenheim úgyszintén makacsnak mutatkozott, és a rendelkezési szabadságot nemcsak a Kilia azon részére igényelte, ahol Oroszország a folyam mindkét partját birtokolta, hanem a Kilia orosz–román közös szakaszára is. A vita egyelőre zsákutcába jutott.²³

A Duna-kérdés változatos történetének megelőző fázisában, a vegyes bizottság kapcsán Anglia, mint láttuk, Ausztria–Magyarországgal került szembe; a londoni konferencián viszont – és ez fontos fejlemény – a szigetország Oroszországnak vált ellenfelévé. Bár Anglia mindkét alkalommal Európa nevében és a hajózás szabadságának védelmezőjeként bocsátkozott harcba, számára a két konfliktus mégsem bírt azonos jelentőséggel. A Kilia-ügy, mivel a torkolat európai felügyeletének részleges felszámolását rejtette magában, jóval közvetlenebbül érintette az angol érdekeket, mint az osztrák–magyar vezetésű vegyes bizottság a felsőbb folyamrészen. Oroszország viszont ugyanazt a fenyegetést használta, mint korábban a Habsburg-monarchia: ha követelését elutasítják, nem járul hozzá az EDB további fennmaradásához.

Ausztria–Magyarország számára a Kilia-ág jogi helyzetének kérdése önmagában mellékes volt, az angol–orosz konfliktus kimenetele viszont annál fontosabb. Kálnoky aggodalommal követte az előzetes tárgyalásokat és gyors kompromisszumos megoldást kívánt. Egy ilyen elképzelést Károlyi nagykövet már formálgatott magában; ezek szerint az EDB lemondhat szerződésekben kikötött illetékességéről a folyamág tisztán orosz szakaszán, ha minden egyéb folyamrész jogi helyzete változatlan marad, és Oroszország tényleges garanciát nyújt arra, hogy jövődő munkálataival nem károsítja a nemzetközi hajózást.²⁴ Kálnoky azonban az egyoldalú osztrák–magyar kezdeményezés gondolatával nem szimpatizált. Február közepén Giers orosz külügyminiszter Bécshez és Berlinhez fordult, hogy a három szövetséges kelet-európai császárság közös fellépését előkészítse.

²³ Rutkowski, 405.; Gotz, 121.

²⁴ Gotz, 123.

Kálnoky nem ígért az oroszoknak konkrét támogatást, csak jóindulatú tartózkodást. A konferencia megmentése érdekében igyekezett rávenni Pétervárt a Londenral való közvetlen egyezkedésre; kilátásba helyezte, hogy ha Oroszország opponenseivel bármiféle megállapodásra jut, Ausztria azt készséggel elfogadja.²⁵ Egyelőre azonban ettől még messze voltak. A konferencia negyedik ülésén, február 20-án, az EDB prolongálásának kérdése kapcsán Mohrenheim a plénum elé terjesztette az orosz követelést, mit sem módosítva annak eredeti, intranszigiens formáján. Granville a vitát ezek után gyorsan elnapolta. Újból a konferencián kívüli megbeszélések kerültek előtérbe.

Az angol–orosz konfliktus új szakaszában Kálnoky aktívabb szerepet vállalt. Bécs a két szemben álló fél közötti bizalmas közvetítés állomáshelyévé változott. Ezekben a napokban ismételten gyors távirati érintkezésre került sor Bécs és Pétervár, illetve Bécs és London között. Kálnoky-nak nem volt könnyű az érveik mögé elsáncolt két ellenfelet hangulatváltásra rábírní, de igyekezett mindent megtenni, hogy a konferenciát a zsákutcából kivezesse. A miniszter egy Károlyinak címzett utasításban elismerte, aggódik a konferencia lehetséges kudarcá miatt, hiszen ha ez bekövetkezik, Oroszország még szabadabban követheti külön céljait, s ráadásul maga az EDB kerül veszélybe. Márpedig az esetleg helyére lépő új parti államok bizottsága még az 1856-ban eltervezettnél is előnytelenebb lenne Ausztria számára, hiszen Törökország és az *akkori* dunai fejedelemségek helyét egy új, ambiciózus Oroszország és a Monarchiával szemben álló, immár független Románia foglalná el. Arról nem is szólva, hogy a vegyes bizottság eszméjét mindörökre el kellene temetni.²⁶ Bécs számára tehát az adott pillanatban az európai komisszió fennmaradása éppoly fontossá vált, mint magának Angliának. Kálnoky felismerte, hogy a helyzet kulcsa Oroszország kezében van, ezért Angliát próbálta engedékenyebb magatartásra rábírní. Károlyit ilyen értelmű utasítással látta el, és a ráhatás erősítése érdekében gyorsan Berlint is mozgósította. Örömmel tapasztalta, hogy Anglia a közbenjárást nem utasítja el. Granville késznek mutatkozott egy új, kompromisszumos formula kidolgozására.

A londoni magatartás módosulásában bizonyára volt szerepe Kálnoky erőfeszítéseinek, de minden valószínűség szerint a nagyobb hatást azon

²⁵ Rutkowski, 406.

²⁶ Uo. 407.; Gotz, 122.

felismeréseknek kell tulajdonítanunk, amelyeket az angol külügyminiszterben saját munkatársai tudatosítottak. A Foreign Office szakértői több oldalról vizsgálták a problémát. Ők szintén megállapították, hogy Oroszország követelése a hajózási szabadság korlátozására, valamint az EDB addigi osztatlan fennhatóságának csonkítására irányuló kísérlet, tehát tétel szerződéses jogok egyoldalú korlátozásával egyenlő. Ugyanakkor rámutattak arra is, hogy a korlátozási kísérlet a hajózási szabadságot egyelőre csupán elvileg fenyegeti, méghozzá csakis azon folyamágban, ahol semmiféle nemzetközi forgalom nem zajlik. Az orosz ultimátum teljesítése tehát azonnali anyagi hátrányokat semmiképp sem vonhat maga után, teljesítésének megtagadása viszont nyilvánvalóan az EDB létének kockára tevését jelentené. A Granville számára készített összegező vélemény statisztikai adatokat idézett, amelyek ékesszólóan bizonyították, hogy a 80-as években minden kétséget kizáróan Anglia volt a legfőbb haszonélvezője a Duna-torkolaton át folytatott szabad és nyílt kereskedelemnek, amelynek anyagi-technikai feltételeit az EDB teremtette meg. Amíg az 1847 utáni három évtizedben a Dunán és a Fekete-tengeren keresztül Nyugat-Európába irányuló gabonakereskedelem megháromszorozódott, addig a brit hajók ebben való részesedése több mint 12-szeresére nőtt. 1876-tól kezdve a Galac alatti Duna-szakaszon több árut szállítottak el angol hajókon, mint az összes többi nemzet valamennyi hajóján együttvéve. Ilyen érveléssel szemben Granville nem maradhatott érzéketlen. Elfogadta a szakértői vélemények sugallta következtetést: adott esetben (a Kilia-ágnál) érdemes megfélekedni azon magasztos „erkölcsi kötelességről”, amit Európa 1856-ban a dunai hajózási szabadságot illetően magára vállalt és amelynek élharcosaként Anglia régóta önmagát tüntette fel, ha ezen az áron a gyakorlatban egyedül szerepet játszó Szulina-ágban továbbra is fennmaradhat a valóságos és Londonnak rendkívül fontos európai protektorátus.²⁷ Amikor tehát az angol diplomácia választási kényszer elé került, döntése nem lehetett kétséges.

A február 24-i ülésen Granville új elképzeléseket ismertetett, ezeket egy hétpontos tervezet formájában terjesztette elő. London ezek szerint hajlandó lemondani arról, hogy az EDB hatékony ellenőrzést gyakoroljon a Kilia-ág azon részén, amely kizárólag orosz tulajdonban van, viszont az ág egyéb (orosz–román közös birtoklású) szakaszain fenntartja — igaz, itt is

²⁷ Maher, 153–154., 162–164.

enyhített formában — az európai komisszió beleszólási és felügyeleti lehetőségét. Az utóbbit részletezve az angol formula előírta, hogy a vegyes részekben ugyanazon hajózási rendszer alkalmazandó, mint a Szulinán, és ennek ellenőrzése céljából az EDB képviselői bármikor szabadon közlekedhetnek a Kiliában. Oroszországnak ezenkívül kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy mielőtt munkálatokba kezd a hajózási feltételek javítására, a terveket előzetesen közli az EDB-vel és ugyanígy jár el abban az esetben, ha a költségek fedezése érdekében hajóvámokat tervez bevezetni. Minden egyéb vonatkozásban a korábbi szerződések előírásai változatlan formában érvényben maradnak.²⁸

Az ülésen élénk vita bontakozott ki Mohrenheim és Granville között az egyes pontokról. Az orosz képviselő igyekezett tovább gyengíteni az új kompromisszumos formulába belefoglalt orosz kötelezettségeket, és még az EDB közvetett felügyeleti jogát is szerette volna látszólagossá tenni. A hajóilletékek ügyében teljesen megmakacsolta magát és semmiféle kötelezettségvállalásról nem akart hallani. Minthogy az angolok fő törekvése az volt, hogy a kompromisszum ne veszélyeztesse a Szulinában zajló kereskedelmet, az illetékkiszabás döntő pontot képezett az egyezkedésben.

A vitát a március 1-i ülésen tovább folytatták, de megegyezést nem értek el. Kálnokyt az elhúzódó vita nyugtalanította. Felvilágosításért fordult Wolkensteinhez. Mint pétervári nagykövetétől megtudta, Mohrenheimet békülékeny utasításokkal látták el, de a londoni orosz nagykövet vonakodott azokat maradéktalanul teljesíteni. Tehát az akkori orosz külpolitikában oly gyakori belső széthúzás, „kétlelkűség” tette izgalmassá a londoni konferencia ezen szakaszát.²⁹ Kálnoky kényszerítve érezte magát a közbelépésre. Többszöri sürgetése nyomán a nem túl bátor és a cártól rettező Giers külügyminiszter végre elszánta magát a helyzet tisztázására és előterjesztést tett az uralkodónak. Sándor cár a Giers-féle engedékenyebb álláspontot erősítette meg, így a miniszter képes volt végre engedelmességre bírni Mohrenheimet. Ezek után március 7-én, az utolsó előtti ülésen megszületett a megegyezés a Kilia-kérdésben, amely a lényegi részben követte a Granville által február 24-én előterjesztett formulát. A legnehezebb problémán ezzel túljutottak. Oroszország elérte célját: a torkolat legészakibb ágában, ahol a folyam mindkét partja orosz felségterületet képezett, visszanyerte korlátlan hatalmát, és a Kilia többi részén is saját

²⁸ L. az 5. ülés jegyzőkönyvét: *Sturza*, 452.

²⁹ *Rutkowski*, 411.

belátása szerint végezhetett – Romániával egyetértésben – szabályozási munkálatokat, amennyiben azokról előzetesen tájékoztatta a galaci bizottságot.

A konferencia az utolsó nyitott kérdésről, az EDB prolongálásának időtartamáról a Kilia-vitával párhuzamosan tárgyalt. Anglia régi törekvése volt a galaci komisszió örökletessé tétele. A párizsi szerződés 15. cikke, amely a dunai szabad hajózás biztosítását Európa közös és állandó feladatának deklarálta, angol felfogás szerint éppúgy jogalapot képezett az EDB határidő nélkülivé tételéhez, mint ugyanannak a szerződésnek a 19. cikke, mely szerint a hatalmak „minden időben” tarthatnak két könnyű hadihajót a torkolatban az európai szabályozás végrehajtásának biztosítására.³⁰ Granville az állandósítást, mint elnök, a vita kezdetén szóba hozta, és nézetéhez a francia és az olasz küldött rögtön csatlakozott. Nem így a többiek. Károlyi, Münster támogatása mellett, a 8–10 évre történő prolongálás mellett tört lándzsát. Az orosz képviselő még ezt is sokallotta.

A február 24-i ülés végére egy kompromisszumos megoldás, a 21 évre szóló meghosszabbítás került előtérbe, amely egyben lehetővé tette a többszöri automatikus meghosszabbodást is 3–3 esztendőre, azon esetben, ha egy évvel a lejárát előtt valamely aláíró nem kezdeményezi az EDB összetételének, avagy szabályzatának módosítását. A javaslatot mindannyian elfogadták – az oroszot kivéve. Mohrenheim bizalmasan megvallotta Károlyinak, hogy bár ő maga szívesen vállalná a 21 évet, erősen kételkedik abban, hogy Giers belemegy ebbe a megoldásba. Kérte Bécset, segítsen az orosz kormányt meggyőzni.³¹ Amikor a vitát március elsején folytatták, Mohrenheim utasítás hiányára hivatkozva távol tartotta magát a további eszmecsereitől. Károlyi viszont felvetette, hogy az EDB-nek és a vegyes bizottságnak a fennállását ugyanazon időtartamban kellene megszabni. E kérdésben szintén orosz részről volt tapasztalható ellenállás. Így Kálnokynak kétszeres oka volt újból interveniálni Pétervárott. Gierset az EDB és a vegyes bizottság konnexitásának elismerésére azzal próbálta rávenni, hogy hivatkozott sikeres közvetítői tevékenységére a Kilia-ügyben. Giers a 21 éves prolongálásra hamar ráállt, de csak az EDB-nél; a vegyes bizottságnál ugyanezt nem fogadta el, hanem lényegesen rövidebb időt óhajtott. Kálnoky többfajta érvet is felhozott a konnexitás védelmében, de

³⁰ *Maher*, 154.

³¹ *Rutkowski*, 416–418.; *Gotz*, 124.

Giers makacskodását látva utasította londoni megbízottját, végső szükség esetén, az orosz vétót elkerülendő, egyezzen bele a legutolsó orosz javaslatba.

Az engedékenységre ezúttal nem volt szükség: az utolsó pillanatban Giers meggondolta magát és elfogadta azt, hogy a kétfajta Duna-bizottság fennállásának időtartamát hangolják össze. Felvetette viszont, hogy hasznos lenne a konnexitás ügyében kikérni a parti kis országok véleményét is. Még csak ez hiányzott Bécsnek . . . Kálnoky kézzel-lábbal tiltakozott az újabb pétervári ötlet ellen, hiszen elfogadása az egész oly nehezen tető alá hozott egyezkedés teljes felborítását jelenthette volna. Giers az ötletből nem csinált sine qua non feltételt, mindössze azt a véleményét közölte Kálnokyval, hogy a rövidebb határidő kedvező hatással lenne a kis országokra, mert nem éreznék úgy, hogy a vegyes bizottsággal erőszakot követnek el velük szemben.³²

Az orosz beleegyezést nagy megkönnyebbülés fogadta Bécsben. Elhárult minden akadály Európa újabb közös akaratnyilvánítása elől: a konferencia március 7-i ülésén az összes napirendi pontban létrejött a kollektív döntés, és összeállították a szerződéstervezetet. A Vaskapu – Bráila közötti Duna-szakasz szabályzatainak teljes jogerőre emelése érdekében olasz részről indítványozták (és a többiek gyorsan el is fogadták az ötletet), hogy Granville szervezze meg az összes nagyhatalom egyöntetű és közös fellépését Romániával és Bulgáriával szemben annak érdekében, hogy ezeket az országokat a konferencia határozataihoz való csatlakozásra rábírják.³³

Ily módon a londoni Duna-konferencia, bár nem éppen harc és izgalom nélkül, de sikerrel teljesítette azt a három feladatot, amit számára az egybehívását kezdeményező angol jegyzék írt elő. A külön szerkesztő bizottság által végleges formába öntött megállapodásokat a nagyhatalmak megbízottai 1883. március 10-én írták alá.³⁴ Az új *Duna-konvenció* kilenc cikkből állt. Az első kimondta az EDB jogkörének Bráiláig való kiterjesztését, a második az európai Duna-komisszió hatalmának prolongálásáról rendelkezett – ahogyan arról február 24-én megállapodtak, a 3–6. cikk a Kilia-ág új jogi helyzetét rögzítette, a hetedik emelte jogerőre a középső

³² Rutkowski, 418.

³³ L. a 7. ülés jegyzőkönyvét: *Sturdza*, 460–466.

³⁴ Szerbia szintén alá akarta írni a szerződést, de a nagyhatalmak ezt megtagadták tőle, ismét csak a konferencia és a szerződésokmány „európai” jellegére hivatkozva.

folyamszakasz szabályozására Galacon kidolgozott tervezetet (a londoni konferencián elfogadott módosításokat is figyelembe véve), míg a nyolcadik változatlan érvényűnek deklarálta a korábbi szerződések és minden egyéb nemzetközi jogi szabályozás azon előírásait, amelyeket ez a szerződés nem érintett. A konvenció utolsó cikke ratifikálást írt elő, amelyre hathónapi határidőt szabott.³⁵

*

Az 1883-as londoni szerződéssel valamennyi nagyhatalom elégedett volt. Különösen nagy sikert könyvelhetett el Oroszország: megszűnt az általa mindenkor sérelmezett nemzetközi felügyelet saját területi vizei felett. Ugyancsak nagy eredményként értékelte a szerződést Anglia, hiszen a „komoly szerencsétlenséget”, ahogy Granville az EDB fenyegető feloszlását nevezte, sikerült elhárítania, és a „több mint negyedszázada mindenki előnyére” működő európai komisszió továbbra is gyakorolhatta áldásos tevékenységét a legelső Dunán. A 21 évre szóló prolongálás és az automatikus meghosszabbodás révén az EDB valójában állandósult – vagyis az Anglia által óhajtott állapot következett be. E két nagyhatalom öröme indokolt volt; az új londoni szerződés az EDB-nek és a Duna-jognak a torkolatban olyan alakot adott, amely egészen a világháborúig változatlan formában érvényben maradt. Némileg másként alakult Ausztria–Magyarország helyzete. Bécs az aláírást követő időben szintén sikerérzet kerítette hatalmába, de ez az öröm nem volt ürem nélküli. Kálnoky jól tudta, hogy az addigi legnagyobb akadályt, a román elutasítást a londoni szerződés nem szüntette meg, de azért optimizmust árult el. Némileg túlértékelte azt aényt, hogy a vegyes bizottságot előíró szabályzatokat és általuk a kettős monarchiának a Vaskapu alatti szakaszhoz fűződő aspirációit Európa végérvényesen törvényesítette. Egy akkoriban felvázolt körjegyzék-tervezetben azt fejtegette (mint emlékszünk rá, nem első ízben), hogy Bukarestben hamarosan be fogják látni, Romániára nézve veszélyes, ha továbbra is szembeszáll az egyhangúan elfogadott határozatokkal. Úgy vélte, ennek a szembeszegülésnek immár semmiféle tárgyi alapja nem lehet.³⁶

³⁵ Szövegét l. *Sturdza*, 472–477. Ugyanitt található a Vaskapu–Brăila szakaszra kidolgozott és a konferencia által jóváhagyott hajózási, folyamrendészeti és felügyeleti szabályzat végleges és teljes szövege: 478–507.

³⁶ Szövegét „Wien. März 1883” felirattal l. AR F 34 SR K. 341.

A nagyhatalmak elégedettsége éles ellentétben állt Románia és Bulgária heves negatív reakciójával. A román kormány korábbi keletű kategorikusan elutasító magatartása mit sem változott attól, hogy átadták neki a londoni szerződés szövegét, és a hatalmak nevében csatlakozásra szólították fel. Kálnoky a román panaszáradatra vélt igazának tudatában határozott hangon válaszolt Sturdzának, amikor az utóbbi lebecsülően szólt a londoni konferencián tett osztrák–magyar engedményekről. Ezek láttán – érvelt a román miniszter – azt lehet kérdezni, vajon ha valaki először valamit elvesz, majd később annak egy részét visszaadja, engedményt tett-e? Kálnoky válasza tagadta a Londonban elhatározott módosítások koncesszió-jellegét, és azt hangsúlyozta, hogy a berlini szerződés a román fejedelemség függetlenségét csak bizonyos kötelezettségek fejében ismerte el, és mindenképpen az utóbbiak közé tartozik a középszakasz hajózási viszonyainak rendezése. Tehát – vélte Kálnoky – Románia esetében nem szerzett jogok elvételéről van szó, hanem fordítva: vállalt kötelezettségek teljesítéséről.³⁷ Az osztrák–magyar miniszternek csak részben volt igaza, hiszen a berlini szerződés sokat emlegetett 55. cikke csupán a szabályozást magát rendelte el, nem pedig azt, hogy Ausztria–Magyarország „különleges érdekeltsége” okán túlnyomó befolyásra tegyen ott szert; az osztrák–magyar elnöklétű vegyes bizottság és annak végrehajtó funkcióval való felruházása a bécsi kormány és nem a berlini kongresszus találmánya volt.

Bármily határozott hangot ütött is meg az osztrák–magyar diplomácia, Bukarestben nem ijedtek meg túlságosan. Sturdza hamarosan újabb, Bécset irritáló nyilatkozatra vállalkozott: ha a nagyhatalmak maguk létre is hozzák a vegyes bizottságot, azt Románia ignorálná és legfeljebb háborúval kényszeríthetnék elfogadására, de számára nyilvánvaló, hogy emiatt Ausztria–Magyarország nem kockáztat meg egy háborút.³⁸ Mind Bécsben, mind a többi fővárosban azt várták, hogy az éppen küszöbönálló választások után a román kormány belátóbb lesz és a megegyezés útjára lép. A májusi választások a kormánypárt óriási sikerét hozták, de a helyzet – a minket érdeklő kérdésben – semmit sem változott. Ezt tanúsította Bukarest hivatalos válasza a konferencia után hozzá intézett felhívásra. A román válaszjegyzék nemcsak a Vaskapu–Brăila szakaszra kidolgozott szabályzatokat utasította el, hanem még a londoni konvenció 1. és 3–6. cikkeinek érvényességét is kétségbe vonta.³⁹

³⁷ Kálnoky Mayrnak. Bécs, 1883. 4. 12. Vö. *Gotz*, 132.

³⁸ *Rutkowski*, 421.

³⁹ *Sturdza*, 416.; Vö. *Hajnal*, 172.

A Brătianu vezette kabinet nem sokkal ezután felelevenítette egyik régebbi javaslatát, amely szerint a szabályzatok végrehajtását a parti államokból álló különbizottságnak kell felügyelnie, és ezen szervbe nem parti állam legfeljebb az EDB mandátuma alapján foglalhat helyet. Megkíséreltek a nagyhatalmak között szövetségest keresni, hogy kerülő úton vehessék rá Bécsre a már elfogadott szabályzatok részleges módosítására.⁴⁰ Először Berlinhez fordultak, de itt gyors visszautasítással találkoztak. Bismarck nem érte be azzal, hogy megtagadta a románok érdekében történő interveniálást Kálnokynál, hanem az alkalmat kioktatásra is felhasználta, és megróvó hangon a kötelességteljesítésre figyelmeztette Bukarestet. Ezt hírül véve Kálnoky május végén Mayr bukaresti követet utasította, tegye teljesen világossá a román miniszterek előtt, hogy Ausztria–Magyarország szilárdan áll a londoni szerződések talaján, és többé semmi körülmények között nem fog különtárgyalásokba bocsátkozni az egységesen hozott döntések módosításáról. Erre a konferencia előtt még hajlandó lett volna, de most, az aláírás után már csak elvi okokból is ragaszkodik az előírások teljesítéséhez. Ha emiatt a viszony Romániával rosszabbodna – fenyegetett –, azt őszintén sajnálná, de még ez sem készítheti arra, hogy a Monarchia jogos érdekeit feláldozza.⁴¹

Bukarestben nem hagytak fel a reménnyel, hogy kiutat találnak szorult helyzetükből. Folytatták diplomáciai offenzívájukat, és Berlin után megpróbálták Londonban előterjeszteni módosító indítványukat, majd utána Pétervárotra is, de mindkét esetben csak a rosszallás kifejezését kapták válaszul. Románia tehát teljesen izolálódott; kizárólag önmagára utalva kellett saját útját végigjárnia. Bármily merésznek és lehetetlennek is tűnt egy ilyen kísérlet Kálnoky és mások szemében, Bukarest nem riadt tőle vissza, és a körülmények szerencsés alakulása révén e kockázatos vállalkozása – szuverenitásának védelmezése az osztrák–magyar aspirációkkal szemben – végül is sikerre vezetett.

Augusztusban Granville szétküldte a meghívókat a ratifikálásra, és a parti államokat szintén felszólította a *pure et simple* csatlakozásra. Szerbia a felhívásnak időben eleget tett, és a nagyhatalmakkal egyetemben ratifikálta a londoni szerződést. Románia viszont megtagadta ezt. Bulgária – bár az aláírásra Törökországra tekintettel nem kapott meghívást – szintén

⁴⁰ Az alábbiakhoz: *Rutkowski*, 488–489. és *Gotz*, 136–137.

⁴¹ *Rutkowski*, 425.

kijelentette, nem tartja magára nézve kötelezőnek a Londonban kötött szerződést.⁴²

A berlini szerződésben a középső Duna-szakaszra előírt szabályozási munka elvi része az augusztusi ratifikációval lezárult. A papíron rögzített előírások gyakorlati végrehajtását azonban lehetetlenné tette Románia távolmaradása. Bármennyire kategorikus, sőt fenyegető hangnemet használt is Kálnoky, erélyessége ezúttal hiábavalónak bizonyult. A Habsburg-monarchia képtelen volt valóra váltani azt a tervet, amely mellett korábban olyannyira elkötelezte magát. Amikor pedig, nem sokkal a történetek után nagy titokban megtörtént Románia csatlakozása a kettős szövetséghez, már a fenyegető hangnemet is fel kellett adni.⁴³

1883 vége felé közelgett az EDB soros ülészaka, és Kálnoky közvetítő-kön keresztül Bukarest értésére adta, hogy szándékában áll a bizottság napirendjére tüzetni a londoni szerződés végrehajtását. A románok izgatottan érdeklődtek Bécsnél, mit jelent ez. Kálnoky sietett közölni velük, hogy bár elkerülhetetlennek tartja a szerződés ügyének rendezését, ezt nem kívánja olyan formában szóba hozni, hogy ezáltal kellemetlenséget okozzon a román kormánynak. Kívánatosnak látná az előzetes érintkezést Bukarest és Bécs között.⁴⁴ Az újév elmúltával Kálnoky megint megpróbálkozott közvetlen tárgyalásokra rábírnival a makacskodó déli szomszédot. Akkoriban már a Duna-kérdéssel legalábbis egyenlő fontosságú vitakérdést képezett a két állam viszonyában a hamarosan lejáró kereskedelmi szerződés felújításának, illetve módosításának ügye. A románok először azt a látszatot keltették, mintha hajlanának tárgyalásokba bocsátkozni a mindkét fél számára elfogadható kiút felkutatására, aztán megint minden abba maradt.⁴⁵ Ráadásul a németek is közbeléptek. Berlinből most már Kálnokynak címeztek megrovást a Duna-ügyben. Emlékeztették őt arra, hogy Romániára mint szövetségesre feltétlenül szükség lesz, ha eljön a nagy

⁴² *Sztatelova*, 38.

⁴³ Téves az az állítás, hogy Kálnoky Romániának a kettős szövetséghez való csatlakozása fejében, mintegy csereüzletként mondott le a Londonban szentesített szabályzatok életbeléptetéséről. Vö. *Gotz*, 138.; *Bindreiter*, U.: Die diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Österreich-Ungarn und Rumänien 1875–88. Wien, 1976. 224.

⁴⁴ *Rutkowski*, 484.

⁴⁵ *Căzan*, G. N.–*Rădulescu-Zoner*, S.: Romănia și Tripla Alianță 1878–1914. București, 1979. 93–94.

konfliktusok ideje, e potenciális fegyverbarátot nem szabad elkészeríteni mindenféle alárendelt fontosságú részkérdésekkel.⁴⁶ Kálmoky ugyan egy darabig még fennen hangoztatta elveit, ismételten utalt arra, hogy az összes nagyhatalom által aláírt szerződést nem helyes agyonhallgatással elintézni, ez a mód aláássa a hatalmak tekintélyét és veszélyes precedenst teremt, de zsörtölődésére már senki se figyelt. A kialakult helyzeten változtatni többé nem volt képes.

Románia végül is sohasem ismerte el érvényesnek a londoni szerződést, annak a vegyes bizottságot előíró határozata mindörökké holt betű maradt. A konvenció bizonyos pontjainak végrehajtását – így az EDB jogkörének Bráiláig való kiterjesztését – hallgatólagosan megengedte. Szerbiával és Bulgáriával egyetemben ugyancsak alkalmazta – önkéntességi alapon – a szerződésbe foglalt technikai-szabályozási normákat. De a Vaskapu alatti folyamrészen nemzetközi felügyeleti rendszer bevezetésére sohasem került sor. A „középső” Duna-szakasz közvetlen ellenőrzésére támasztott osztrák–magyar igény ily módon nem teljesülhetett. A Habsburgmonarchia tekintélyét az elszenvedett kudarc természetesen nem emelte. De a történtek hozzájárultak ahhoz, hogy a bécsi külügyminisztériumban felismerjék: a berlini kongresszus után a balkáni kis országok az őket is érintő nemzetközi viszonyok aktív, alakító tényezőivé váltak. A több éven át zajló, érzelmi viharoktól sem mentes diplomáciai küzdelem legfőbb tanulsága ebben rejlett.

Csupán röviden utalunk még arra, hogy a DGT várakozásai sem teljesültek. Már az „előterv” tárgyalása idején éreznie kellett, hogy a gyorsan kiépülő balkáni nemzetközi vasúthálózat egyre súlyosabb konkurrenciát teremt a víziszállításnak. Nem sokkal később, a század vége felé helyzetét tovább gyengítette a kis államok alapította hajózási társaságok versenye. Mindez azonban a 80-as évek vége felé a gyakorlati megvalósítás stádiumába lépő Vaskapu-rendezéssel együtt már a Duna történetének új fejezete, amely külön tanulmány témáját képezi.

⁴⁶ *Windelband, W.*: Bismarck und die europäischen Grossmächte 1879–1885. Essen, 1940. 544.

A LEVÉLTÁRI JELZETEKNEÉL ALKALMAZOTT RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

- AR F 34 SR K. = *Haus-, Hof- und Staatsarchiv* Wien, Ministerium des Aussern, Administrative Registratur (Handelspolitisches Archiv), Fach 34, Sonderreihe, Karton . . .
- PA = *Haus-, Hof- und Staatsarchiv* Wien, Ministerium des Aussern, Politisches Archiv
- I = Allgemeines (benne: Geheime Akten 1873–1918)
- VIII = England (London)
- XII = Türkei (Konstantinopel)
- XL = Interna 1848–1918 (benne: Gemeinsame Ministerratsprotokolle)
- Közös mt. jkv = Protokoll des Ministerrates für gemeinsame Angelegenheiten
- OL = *Magyar Országos Levéltár*, Budapest
- K 26 = Miniszterelnökségi iratok
- K 27 = Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek (M. mt. jkv.)
- K 168 = Földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztérium
- K 173 = Közmunka- és közlekedésügyi minisztérium

ÉRTEKEZÉSEK
A TÖRTÉNETI TUDOMÁNYOK KÖRÉBŐL

ÚJ SOROZAT

A sorozatban megjelent

1. HAJNAL ISTVÁN
A Batthyány-kormány külpolitikája
- 2–3. RÉVÉSZ IMRE
Fejezetek a Bach-korszak egyházpolitikájából
4. WITTMAN TIBOR
Az „árforradalom” és a világi piaci kapcsolatok kezdeti mozzanatai
(1566–1618)
5. KOVÁCS ENDRE
Magyar–délszláv megbékélési törekvések 1848–49-ben
6. LACKÓ MIKLÓS
Adalékok a budapesti munkásság összetételéhez az 1920-as évek végén
7. MAKSAY FERENC
Paraszttság és majorgazdálkodás a XVI. századi Magyarországon
8. V. WINDISCH ÉVA
Közlöny (1848–1849)
9. MÁLYUSZ ELEMÉR
A konstanzi zsinat és a magyar főkegyúri jog
10. BERLÁSZ JENŐ
Az erdélyi jobbágyság gazdasági helyzete a XVIII. században
11. M. KONDOR VIKTÓRIA
Az 1875-ös pártfúzió
12. I. TÓTH ZOLTÁN
Az erdélyi és magyarországi román nemzeti mozgalom (1790–1848)
13. HECKENAST GUSZTÁV
Fegyver- és lőszergyártás a Rákóczi-szabadságharcban
14. TOKODY GYULA
Az Össznémet Szövetség (Alldeutscher Verband) és közép-európai tervei
15. HAJDU TIBOR
Március huszonegyediké (Adatok a Magyar Tanácsköztársaság kikiáltásának történetéhez)
16. GONDA IMRE
Bismarck és az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés
17. DOLMÁNYOS ISTVÁN
Mezőfi és a koalíció

18. MARKÓ ÁRPÁD
Egy elfelejtett magyar író-katona (Jakkó László huszárcapitány 1781–1833)
19. MUCS SÁNDOR
A Magyar Néphadsereg megszervezése (1944. december 21–1945. május 8.)
20. JEMNITZ JÁNOS
Az 1926. évi angol általános sztrájk előzményeiről
21. HERMANN ZSUZSANNA
Az 1515. évi Habsburg–Jagelló-szerződés
22. GERICS JÓZSEF
Legkorábbi geszta-szerkesztéseink keletkezérendjének problémái
23. DIÓSZEGI ISTVÁN
Ausztria–Magyarország és Bulgária a San Stefanó-i béke után (1878–1879)
24. LUKÁCS LAJOS
Garibaldi magyar önkéntesei és Kossuth 1860–61-ben
25. G. SOÓS KATALIN
A nyugat-magyarországi kérdés (1918–1919)
26. BÓNIS GYÖRGY
Nagy György és az 1914 előtti magyar köztársasági mozgalom
27. SZENTGYÖRGYI MÁRIA
Jobbágyterhek a XVI–XVII. századi Erdélyben
28. SÁRKÓZI ZOLTÁN
Az erdélyi szászok a nemzeti ébredés korában (1790–1848)
29. PERJÉS GÉZA
Mezőgazdasági termelés, népesség hadsereg-élelmezés és stratégia a 17. század második felében (1650–1715)
30. SERFŐZŐ LAJOS
A KPM tevékenysége a munkás kultúr- és sportmozgalomban (1925–1945)
31. IRINYI KÁROLY
A Naumann-féle „Mitteleuropa-tervezet” és a magyar politikai közvélemény
32. ORMOS MÁRIA
Az 1924. évi magyar államkölcson megszerzése
33. KANYAR JÓZSEF
Elsikkasztott földreform, megvalósult földosztás Somogyban (1920, 1945)
34. TOLNAI GYÖRGY
A paraszti szövő-, fonóipar és a textilmanufaktúra Magyarországon (1840–1849)
35. SZILÁGYI JÁNOS
Munkásosztályunk általános műveltsége 1919–1945 között
36. FARKAS DEZSŐ
A két forradalom Bihar megyei történetéhez (1917–1945)
37. BÁCSKAI VERA
Magyar mezővárosok a XV. században
38. RÉVÉSZ IMRE
Bécs Debrecen ellen. Vázlatok Domokos Lajos (1728–1803) életéből és működéséből

39. POGÁNY MÁRIA
Tőkés vállalkozók és kubikos bérmunkások a Tisza-szabályozásnál a 19. sz. második felében
40. PAULINYI OSZKÁR
A vállalkozás kezdeti formái a feudális kori nemesérbányászatban
41. VARGA JÁNOS
A jobbágyi földbirtoklás típusai és problémái (1767–1849)
42. SZOKOLAY KATALIN
Az osztrák–magyar kormány politikája az első világháború idején
43. SZENDREY ISTVÁN
Egy alföldi uradalom a török hódoltság után
44. SOMOGYI ÉVA
Választójog és parlamentarizmus Ausztriában (1861–1907)
45. Vita a feudális kori magyar történelem periodizációjáról
46. KISS JÓZSEF
Jászkunsági agrármozgalmak a kiegyezéstől a millenniumig (1867–1895)
47. S. LENGYEL MÁRTA
Reformersors Metternich Ausztriájában
48. SZAKÁTS SÁNDOR
Állami gazdaságaink helyzetének alakulása (1945–1948)
49. SZAKÁLY FERENC
A parasztvármegyék a XVII. és XVIII. században
50. FEHÉR ANDRÁS
A Magyarországi Szociáldemokrata Párt és az ellenforradalmi rendszer (1919. augusztus–1921)
51. SZÚCS JENŐ
A nemzet historikuma és a történetiszemlélet nemzeti látószöge (Hozzászólás egy vitához)
52. KÁLDY-NAGY GYULA
Magyarországi török adóösszeírások
53. HECKENAST GUSZTÁV
Fejedelmi (királyi) szolgálónépek az Árpád-korban
54. SÁRLOSS BÉLA
Deák és Vukovics (Két igazságügy-miniszter)
55. Vita Magyarország kapitalizmuskori fejlődéséről
56. SZENTGYÖRGYI MÁRIA
Kővár vidékének társadalma
57. L. GÁL ÉVA
Újházy László, a szabadságharc utolsó kormánybiztosa
58. MÁLYUSZ ELEMÉR
Az V. István-kori gesta
59. L. NAGY ZSUZSA
A budapesti liberális ellenzék (1914–1944)
60. BOROSY ANDRÁS
A telekatonaság és a parasztság szerepe a feudális magyar hadszervezetben

61. H. HARASZTI ÉVA
Szerződészegők (Az angol–német flottaegyezmény 1935. június)
62. GERGELY ANDRÁS
Széchenyi eszmerendszerének kialakulása
63. BÓNIS GYÖRGY
A jogtudó értelmiség a középkori Nyugat- és Közép-Európában
64. Nemzetiség a feudalizmus korában
65. SZŐCS SEBESTYÉN
A kormánybiztosi intézmény kialakulása 1848-ban
66. BALOGH ISTVÁN
A parasztság művelődése a két világháború között
67. ifj. BARTA JÁNOS
Mezőgazdasági irodalmunk a XVIII. században
68. KENDE JÁNOS
A Magyarországi Szociáldemokrata Párt nemzetiségi politikája 1909–1919
69. SÁNDOR PÁL
A birtokrendezési periratok
70. KERÉKES LAJOS
Az első osztrák köztársaság alkonya (Mussolini, Gömbös és az osztrák Heimwehr)
71. KÁVÁSSY SÁNDOR
Latinca Sándor
72. JORDÁKY LAJOS
A Román Nemzeti Párt megalakulása
73. KOROKNAI ÁKOS
Gazdasági és társadalmi viszonyok a dunai és a tiszai határőrvidéken a XVIII. század elején
74. SÁRKÖZI ZOLTÁN
Az erdélyi szászok 1848–1849-ben
75. SIMON RÓBERT
A mekkai kereskedelem kialakulása és jellege
76. TRÓCSÁNYI ZSOLT
Az erdélyi fejedelemség korának országgyűlései
77. A negyvennyolcas forradalom kérdései
78. BÁNKÚTI IMRE
A kurucok első dunántúli hadjárata (1704. január–április)
79. SZABÓ DÁNIEL
A magyar álláspontok helye a Szerbiával szembeni hadicélok rendszerében (1915–1918)
80. ZIMÁNYI VERA
Magyarország az európai gazdaságban 1600–1650
81. ISZLAMOV TOFIK
Politikai küzdelmek Magyarországon az első világháború előtt 1906–1914
82. FÜGEDI ERIK
Vár és társadalom a 13–14. századi Magyarországon

83. ENGEL PÁL
Királyi hatalom és arisztokrácia viszonya a Zsigmond-korban (1387–1437)
84. JEMNITZ JÁNOS
A háború és a gyarmati kérdés a II. Internacionálé 1907. és 1910. évi kongresszusán
85. VIGH KÁROLY
Bajcsy-Zsilinszky Endre külpolitikai nézeteinek alakulása
86. TEKE ZSUZSA
Velencei–magyar kereskedelmi kapcsolatok a XIII–XV. században
87. PINTÉR ISTVÁN
A Magyarországi Szociáldemokrata Párt politikája a második világháború előestéjén
88. LADÁNYI ANDOR
Az egyetemi ifjúság az ellenforradalom első éveiben (1919–1921)
89. KIRSCHNER BÉLA
A KMP stratégiai irányvonalának alakulása (1919–1921)
90. POGÁNY MÁRIA
Vállalkozók, mérnökök, munkások a magyar vasútépítés hőskorában (1845–1873)
91. BENCZÉDI LÁSZLÓ
Rendiség, abszolutizmus és centralizáció a XVII. század végi Magyarországon (1664–1685)
92. SALAMON KONRÁD
A márciusi front
93. FEJES JUDIT
Magyar–német kapcsolatok 1928–1932
94. VARGA J. JÁNOS
Szervitorok katonai szolgálata a XVI–XVII. századi dunántúli nagybirtokon
95. NÉMETH JÓZSEF
A műszaki értelmiség a felszabadulás után (1945–1948)
96. ROMSICS IGNÁC
A Duna–Tisza köze hatalmi-politikai viszonyai 1918–19-ben
97. HÁRSFALVI PÉTER
Az önkormányzat Nyíregyházán a XVIII–XIX. században
98. GERGELY ANDRÁS
Egy gazdaságpolitikai alternatíva a reformkorban (A fiumei vasút)
99. BAKSAY ZOLTÁN
A munkaerőhelyzet alakulása és a munkanélküliség felszámolása Magyarországon (1945–1949)
100. BOLLA ILONA
A jogilag egységes jobbágyosztály kialakulása Magyarországon
101. MAGYAR ESZTER
A feudális-kori erdőgazdálkodás az alsó-magyarországi bányavárosokban (1255–1747)

102. TÓTH TIBOR

A dunántúli kisüzemek termelése és gazdálkodása az 1930-as években. (Kísérlet néhány matematikai statisztikai eljárás alkalmazására)

103. SIPOS PÉTER

A szakszervezetek és a Magyarországi Szociáldemokrata Párt 1890–1930

Előkészületben

105. HEISZLER VILMOS

Az osztrák katonai vezetés és az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikája (1867–1882)

A kiadásért felelős az Akadémiai Kiadó és Nyomda főigazgatója

A szerkesztésért felelős: Bojtár Anna

Műszaki szerkesztő: Marton Andor

A kötéstervezésért felelős: Kulinyi István munkája

Terjedelem: 10 (A/5 ív) — AK 2121 k 8486

84.12354 Akadémiai Kiadó és Nyomda — Felelős vezető: Hazai György

HU ISSN 0071-1233

A sorozat előző kötete

SIPOS PÉTER
A SZAKSZERVEZETEK
ÉS A MAGYARORSZÁGI
SZOCIÁLDEMOKRATA
PÁRT
1890—1930

Sipos Péter munkája áttekinti a szociáldemokrata politikai és gazdasági mozgalom kölcsönös kapcsolatainak alakulását a múlt századi kezdetektől az 1920-as évek végéig. Tekintettel arra, hogy a következő esztendőkből sem következtek be lényeges változások a szociáldemokrata párt és a szakszervezetek viszonyában, a szerző megállapításai e tárgykörben az egész tőkés időszakra vonatkoztathatók. Részletesen taglalja az ún. szabadszakszervezetek kettős politikai és gazdasági funkcióit, s bebizonyítja, hogy ez a forma tanújele a munkásmozgalom alkalmazkodóképességének, amelyvel a különleges magyarországi jogi feltételekhez igazodott.

A munka ismerteti a legális munkásmozgalom tagsági viszonyait, felépítését és működését a Horthy-korszakban. Bemutatja a vezető szervezetek, testületek, valamint a döntéshozatali és végrehajtási folyamatokban játszott szerepüket. A szervezeti mozzanatok változásait, az intézményrendszer módosulásait a szociáldemokrata munkásmozgalom egészének fejlődésébe ágyazva ismerteti.



AKADÉMIAI KIADÓ
BUDAPEST



Palotás Emil a budapesti bölcsészkaron Kelet-Európa új- és legújabb kori történetét adja elő. Tudományos érdeklődésének középpontjában a balkáni népek 19. századi története áll. Hosszabb idő óta foglalkozik a nagyhatalmak Balkán-politikájának problémáival. Nagyobb publikációi e témakörben: „A Balkán-kérdés az osztrák—magyar és az orosz diplomáciában a 19. század végén” (Akadémiai Kiadó, 1972); „Az Osztrák—Magyar Monarchia balkáni politikája a berlini kongresszus után 1878—1881” (Akadémiai Kiadó, 1982).