

РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНОГ РЕЖИМА СЛОБОДНЕ ПЛОВИДБЕ НА ДУНАВУ

Сажетак

Аутор у раду анализира настанак и развој међународног режима слободне пловидбе на Дунаву стављајући акценат на међународне споразуме и конвенције на којима се заснивала или се још увек заснива правна регулатива начела пловидбе на Дунаву. Аутор методом дескрипције описује појаве и процесе који су претходили настанку одређених међународних споразума, а компаративном методом врши упоређивање појава и процеса који су претходили доношењу неког међународног акта о пловидби Дунавом са појавама и процесима који су довели до његовог стављања ван снаге или његовог потврђивања. У раду се на хронолошки начин описује сам процес правног уобличавања режима слободне пловидбе на Дунаву кроз сегмент историјских појава и процеса. Поред примене методе дескрипције и компаративног метода, аутор рада даје примат историјском методу истраживања који обухвата скуп чињеница уз помоћ којих се сазнају догађаји и процеси њиховог настанка и развитака. Ослањајући се на историјски метод истраживања аутор тежи да објасни одређене појаве и процесе у развоју међународног режима слободне пловидбе на Дунаву имајући у виду њихову историјску позадину.

Кључне речи: Дунав, Бечки конгрес, Париски мир, режим слободне пловидбе, Дефинитивни статут Дунава, Конвенција о режиму пловидбе на Дунаву.

* Аутор је асистент на Правном факултету Универзитета Мегатренд. Електронска адреса аутора: nemanjad444@gmail.com; ORCID: 0000-0002-2845-9150.

1. УВОД

Још од периода старог и средњег века трговина је представљала основну делатност привредног и економског просперитета тадашњих држава. Најбржи вид транспорта роба и услуга био је речним путем. Оно што је мањкавост у том погледу јесте чињеница да коришћење река тада није било уређено међународним актима. Међународне реке представљају пловну територију држава кроз које протичу, а да би се нека река могла сматрати међународном она мора да испуњава неколико главних услова и критеријума који ће у овом раду свакако бити споменути. Несумњиво је да Дунав представља најзначајнију међународну реку у Европи иако је Волга са својих 3530 километара најдужа. На значај Дунава утиче, пре свега, број држава кроз које протиче. Узимајући у обзир да протиче кроз чак 15 држава и да се на крају улива у Црно море он има огроман економски, привредни али и политички значај. Правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву почела је да се развија тек почетком деветнаестог века, односно након окончања Наполеонових ратова. На Бечком мировном конгресу 1815. године донет је *Завршни акт* као мировни документ у чијим члановима се по први пут регулише правни статус коришћења реке Дунав. Париски мир из 1856. године којим је окончан Кримски рат такође у својим одредбама пажњу посвећује правној регулативи режима пловидбе на Дунаву, а исто тако предвиђа и оснивање два посебна тела: Европске и Међународне комисије са задатком да контролишу доследну примену правила и принципа предвиђених Париским миром у погледу пловидбе на Дунаву. Даљи развој правне регулативе пловидбе на Дунаву постепено се дефинисао такозваним *Дефинитивним статутом Дунава* из 1921. године као и *Конвенцијом о режиму пловидбе на Дунаву* из 1948. године којом је формирана Дунавска комисија са седиштем у Галцу (Румунија) а од 1954. године са седиштем у Будимпешти. Ова Конвенција је још увек на снази и неки теоретичари сматрају да би било неопходно да се одређени чланови тог документа ревидирају што би свакако захтевало сазивање ревизионе конференције представника свих подунавских земаља, мада за тако нешто још увек не постоји међународни интерес. Међутим, ако се вратимо деценијама у прошлост јасно можемо закључити да се правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву мењала мировним споразумима након великих ратних сукоба или је била њихов делимични део. Из тог разлога није искључена могућност да се након окончања

тренутног сукоба на истоку Европе новим мировним споразумом тренутна Конвенција из 1948. године замени неким новим међународним актом који би на другачији начин правно уредио режим пловидбе на Дунаву. Ову своју тврдњу аутор рада поткрепљује чињеницом да су и Русија и Украјина данашње стране поменуте Конвенције. Међутим, од исхода самог сукоба као и евентуалних територијалних промена након њега искључиво ће зависити питање ревизије или потпуне промене тренутног међународног споразума. Мада, за тако нешто неопходна је сагласност свих држава чланица Конвенције.

2. ОПШТИ ПОЈАМ МЕЂУНАРОДНИХ РЕКА

У савременој правној литератури реке се данас углавном деле на националне и међународне. Њихова правна квалификација мењана је временом услед експанзије активности на рекама. Националне реке су под унутрашњом надлежношћу држава, а међународне реке под међународном. Основни смисао коришћења међународних река јесте пловидба на њима што значи да оне морају бити пловне. Реке које нису пловне не побуђују међународну пажњу чак иако протичу кроз две или више држава (Етински и Ђајић 2012, 526). Оно што је интересно јесте чињеница да се непловна река практично може поистоветити са националном реком чак и поред тога што пролази кроз више држава. Самим тим што је непловна она је неупотребљива за превоз робе, људи и услуга и из тог разлога режим њеног коришћења није уређен међународним прописима и актима.

Милета Новаковић (1936, 158) запажа да је „на националним рекама суверена власт државе неограничена, и држава којој таква река припада има право да по свом нахођењу регулише речни промет и дозволи пловидбу само својим држављанима”. Насупрот томе, Новаковић (1936, 158–159) даље констатује да се „на међународним рекама постављају ограничења сувереној власти држава кроз које таква једна река протиче. Сматра се да једна држава нема право да забрани пловидбу и пролаз кроз своју територију другим државама на таквој реци (сем у случају рата).”

Милан Бартош (1956, 60) сматра да „национални карактер једне реке није њено природно својство већ је зависно од територијалног разграничења држава. Из тога произилази да национална река не мора увек имати то својство. Услед територијалних промена она може постати међународна. Може се догодити и обрнут случај - да једна

међународна река постане национална. То бива услед територијалног проширења једне државе, уједињења и сл.”

У прошлости се сматрало да су међународне реке само оне који су утицале у море. Оне представљају део државне територије. Временом се под међународном реком сматрала и она која не утиче директно у море него се улива у другу међународну реку која је у непосредној вези са морем. Такође, све реке које данас протичу кроз више држава или представљају границе између држава сматрају се међународним. Њихово коришћење је уређено билатералним или мултилатералним међународним уговима (Рашић 2015, 116).

Река се сматра међународном уколико испуњава следеће критеријуме, то јест, услове: 1) да протиче кроз више држава или да раздваја више држава; 2) да је пловна; 3) да се улива у море или да је притока реке која се улива у море; 4) да је њен статус потврђен, односно регулисан међународним споразумом (Аврамов 2011, 276). Пловност као један од главних, ако не и главни услов да се нека река сматра међународном, представља врло дискутабилан појам који се на крају може схватити као чинилац који оставља по страни све друге горе набројане услове а којима се одређена река дефинише као међународна. Реке представљају територије и природне путеве којима се спајају две или више држава, а вид комуникације и сарадње између тих држава свакако се остварује превозом робе, људи и услуга режимом пловидбе на тим рекама.

Према традиционалним теоријама међународног јавног права, положај међународних река разматран је у оквирима територијалног суверенитета држава. То значи да су међународне реке које теку унутар државне територије сматране саставним делом те државне територије баш као и њене националне реке, планине и долине (Nitza – Libai 1969, 20).

Три основна принципа за стицање права на међународним рекама су: апсолутни територијални суверенитет, апсолутни територијални интегритет и претходна употреба. С обзиром да је број међународних река у сталном порасту ова три принципа су контроверзна у међународној заједници јер се односе на коришћење река само у једној држави (Moermond 1987, 139).

3. НАЧЕЛО СЛОБОДНЕ ПЛОВИДБЕ МЕЂУНАРОДНИМ РЕКАМА

Начело слободне пловидбе на међународним рекама прва је истакла Влада Француске за време буржоаске револуције својом одлуком од 16. новембра 1792. године због заинтересованости за пловидбу на Шелди и Мези (Јанковић и Радивојевић 1998, 147). Значај међународних река у погледу одржавања међународних односа посебно је дошао до изражаја након окончања Наполеонових радова на такозваном Бечком конгресу који је одржан од првог септембра 1814. до деветог јуна 1815. године. Плод овог вишемесечног преговарања био је Завршни акт Бечког конгреса који је у члановима од 108. до 116. јасно дефинисао положај међународних река у Европи као и начело слободне пловидбе на њима. Завршни акт био је први међународни документ који на неки начин представља и кодификацију дотадашњих правила о слободној пловидби међународним рекама. Члан 8. поменутог акта предвиђа да ће „пловидба на рекама, дуж целог њиховог тока, од места где свака од њих постаје пловна па до ушћа, бити потпуно слободна и неће бити забрањена никоме у погледу трговине”.

У тренутку настанка Завршног акта коришћење међународних река превасходно се односило на трговину, транспорт роба и услуга. Трговина је почетком 19. века била основна делатност на којој је почивала сарадња између држава и та сарадња је речним путем била уређена што је могуће више поједностављеним прописима како би свака земља, а не само велике силе, могла себи да обезбеди коришћење међународне реке у истој мери и по истим условима у односу на водеће државе тог периода. Управо из тог разлога је било важно успостављање принципа слободне пловидбе међународним рекама. Такође, оно што је важно да се напомене свакако јесте чињеница да је увођењем принципа слободне пловидбе свим државама било омогућено да под једнаким условима и прописима користе међународне реке.

„Принцип слободне пловидбе подразумева следеће слободе за пловила приобалне државе на основу једнакости: 1) слободу кретања на целом пловном току реке; 2) слободу улаза у луке и коришћење постројења и пристаништа; 3) слободу превоза робе и путника, директно или путем претовара” (The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers 1966, Art. XIV).

4. ДУНАВ – НАЈЗНАЧАЈНИЈА ЕВРОПСКА МЕЂУНАРОДНА РЕКА

Још од 19. века статус реке Дунав био је уређен различитим облицима међународне администрације као и двостраним и вишестраним међународним уговорима којима се уређивала пловидба, хидроенергија и трговина дуж воденог тока (Бугарски и др. 2017, 76). Дунав је по величини друга најдужа река у Европи, одмах иза Волге. Међутим, то не значи да има мањи значај. Сама чињеница да пролази кроз чак 15 држава одсликава његов стратешки значај који је огроман по цео стари континент, а не само по подунавске и прибрижне државе. Велики део европских привредних економија управо почива на транспорту роба и услуга Дунавом што, свакако, доприноси економском и привредном значају саме реке. У погледу стратешког и политичког значаја, Дунав је вековима уназад био предмет одлучивања и доношења важних политичких одлука а то се свакако огледа након завршетка великих ратних сукоба када се постепено стварала и правна регулатива пловидбе на реци. Ту, свакако, можемо да напоменемо одредбе Париског мира који је потписан након Кримског рата 1856 године, затим Дефинитивни статут Дунава из 1921. године који је настао три године након окончања Првог светског рата или *Конвенцију о режиму пловидбе на Дунаву* из 1948. године донету на Београдској конференцији недуго након окончања Другог светског рата.

Дунав представља највећи међународни речни слив у Европи који обухвата површину од 817.000 квадратних километара. Једна је од три највеће реке на старом континенту које дренирају четвртину европског тла. То је путовање од 2.778 километара кроз Немачку, Аустрију, Словачку, Мађарску, Хрватску, Србију, Румунију, Бугарску и Украјину. Пре уливања у Црно море дренира сливове Швајцарске, Италије, Пољске, Чешке, Словеније, Босне и Херцеговине, Албаније, Молдавије и Македоније (Jansky et al. 2004, 16).

Дунав покрива територију од Шварцвалда у Немачкој до Црног мора у Румунији. По својој величини налази се на 21. месту у свету. Преко 300 притока се улива у Дунав, а у његовом сливу живи око 80 милиона људи (Linnerooth – Bayer & Murcott 1996, 524). Дунавом се може пловити од Улма у Немачкој до Браиле у Румунији. Подунавске државе од 2004. године обележавају 29. јун као Дан Дунава.

5. ПАРИСКИ МИР И НАСТАНАК ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА ДУНАВ

Кримски рат окончан је потписивањем такозваног Париског мира 1856. године чије одредбе су се односиле и на уређење међународног режима пловидбе на Дунаву као најзначајнијој европској реци. Оно што можемо рећи јесте чињеница да је управо Париски мир, после Завршног акта из Беча, био један од главних ступњева у настанку и развоју правне регулативе пловидбе на Дунаву.

Још пре окончања Кримског рата, Дунав је постао интересантан многим западним капиталистима који су хтели да инвестирају у економске ресурсе црноморског подручја. Доњи Дунав са својим притокама фигурирао је на инвестиционим картама таквих капиталиста који су предлагали изградњу мостова, путева, железница, канала и лука дуж његовог тока. У том тренутку речна пловидба Дунавом, лучка инфраструктура и железница за повезивање Дунава са унутрашњим територијама чинила се веома профитабилним пословом (Ardeleanu 2020, 68–69). Из тог разлога можемо рећи да је Дунав већ средином 19. века исказао свој економски и стратешки значај за многе европске државе што се убрзо и доказало закључивањем Париског мира који је у својим одредбама обухватио међународни режим пловидбе овом реком. У погледу самог значаја Дунава као међународне реке Татјана Вдовенко (Vdovenko 2019, 167) закључује да од „средине 19. века па до почетка Првог светског рата долази на експанзије пловидбе и транспорта Дунавом. У периоду од 1850. до 1856. године реком се превозило у просеку 2,5 милиона тона терета, од 1875. до 1880. године 3,1 милиона тона, од 1906. до 1910. године 9,8 милиона тона годишње. Значајно је споменути да је просечна годишња тонажа бродова који су прошли кроз Сулински канал са 0,55 милиона тона (период 1866 – 1870.) порасла на 1,97 милиона тона (период 1906 - 1910).”

Париски мир потврдио је одредбе Завршног акта Бечког конгреса из 1815. године које су се тичале пловидбе на Дунаву. Државе уговорнице су се обавезале да ће се та начела убудуће подједнако примењивати на Дунав и сва његова ушћа. „Пловидба Дунавом биће слободна за све бродове, неће се наплаћивати никаква путарина реком као ни царина на робу која се превози. Пловидба неће бити изложена никаквој сметњи или наплати која није превиђена одредбама Париског мира” (Treaty of Paris 1856, Art. XV). Међународним споразумом који је потписан у Паризу 1856. године Дунав је потпао под заштиту

међународног јавног права, а пловидба овом великом европском реком била је и званично уређена једним међународним актом.

Париски мир предвидео је формирање Европске комисије за Дунав која би била састављена од делегата из Аустрије, Баварске, Велике Порте и Виртемберга, а којима ће бити додати комесари из Три подунавске кнежевине (њихово именовање морала је да одобри Велика Порта). Члан 17. Париског мира предвиђао је надлежности Комисије које су се састојале у следећем: 1) припрема Правилник о пловидби и речној полицији; 2) Комисија ће уклонити све препреке које спречавају примену одредаба Бечког акта у погледу пловидбе Дунавом; 3) спровешће неопходне радове дуж целог тока Дунава за несметано одвијање пловидбе; 4) стараће се о одржавању тока Дунава и свих његових притока у пловном стању. Иначе, Комисија која је основана Париским миром и на коју се односи овај члан мировног споразума у научној и стручној литератури је позната као Прва дунавска комисија и сматра се најстаријом међународном организацијом регионалног карактера. Постојала је до 1938. године.

Први састанак новоформиране Европске комисије за Дунав одиграо се 4. новембра 1856. године. Седиште Комисије било је у Галцу, а за главног инжењера именован је Чарлс Хартли (*Charles Hartley*). На састанку су донети закључци да ће сви новчани фондови директно зависити од Турске без мешања других држава, није усвојен јединствен став по питању решавања проблема одржавања речног тока, утврђено је да је речни саобраћај парализован и да ће се будућим радовима омогућити несметана пловидба реком у наредне две године (Krehbiel 1918, 44). Европска комисија која је основана Париским миром превасходно је била замишљена као *ad hoc* тело међународног карактера са задатком да се стара о доследној примени одредаба и принципа предвиђених поменутиим документом, а који су се односили на међународни режим пловидбе на Дунаву. Такође, оно што је битно да се нагласи јесте чињеница да овим миром нису потиснуте одређене одредбе Завршног акта Бечког конгреса из 1815. године које су се тичале пловидбе на Дунаву, већ су неке од њих у великој мери потврђене, што практично значи да су и даље остале на снази.

Током свог рада, иако је била основана као привремено тело, мандат Европске комисије стално се продужавао а самим тим и њене надлежности. Разлози за то били су стварне и политичке природе. Комисија је превасходно имала задатак да изврши радове на целом току Дунава како би се постигао висок ниво пловности реке. Пошто

ти радови нису могли да се окончавају у кратком временском периоду, Комисији се стално продужавао рад. Имала је своју заставу, а њени представници дипломатске повластице. Због својих великих овлашћења једног момента је сматрана речном државом или државом у држави (Andrassy 1971, 144).

Управо из ових разлога можемо потврдити чињеницу да је Европска комисија за Дунав управо била међународна организација. Домет њених овлашћења надалеко је превазилазио принципе на којима је настала Париским миром и као таква служила је као инструмент великих сила за остваривање разних политичких, економских, привредних и стратешких интереса. Иако се њена надлежност простирала само на подунавске државе, можемо је слободно сматрати неком врстом претече данашње Европске уније због свог наддржавног карактера.

Сама чињеница да је Европска комисија за Дунав самостално доносила своје одлуке, правилнике, обавезе за појединце па чак и казне за прекршаје, омогућили су јој статус прве међународне организације у свету са наддржавним карактером. Комисија је имала овлашћења да сама одређује и прикупља дажбине као и искључиво право да даје дозволе за пловидбу и пилотирање (Dimitrijević i Račić 2011, 20).

6. БЕРЛИНСКИ КОНГРЕС 1878. ГОДИНЕ И ДУНАВ

У научној и стручној литератури која се бави међународним рекама и уопште режимом пловидбе на Дунаву, приметно је одсуство спомињања још једног важног међународног споразума из 19. века који је предвиђао правила о режиму пловидбе на Дунаву. То је *Завршни акт* Берлинског конгреса из 1878. године. Берлински конгрес сазван је након Руско - турских ратова, а одржан је у периоду од 13. јуна до 13. јула 1878. године.

Берлински конгрес представља један од најзначајних политичких скупова тог доба, а по својој важности не може се поредити са мировним скупштинама из Беча и Париза. Никада раније ни на једном мировном скупу није се окупило толико нација са статусом велике силе (Shafer 1989, 49). С обзиром да је у раду већ напоменуто да се правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву мењала углавном мировним споразумима након великих ратних сукоба, тако је био случај и овог пута.

На Берлинском конгресу велике силе су се усагласиле „да ће сва утврђења дуж тока Дунава бити срушена и да се неће градити нова.

Такође, ниједан ратни брод неће пловити Дунавом, осим бродова мање тонаже у служби речне полиције” (Final Act of the Berlin Congress 1878, Art. 52). Члан 53. Завршног акта Берлинског конгреса предвиђао је да „Европска комисија наставља свој рад и да ће своје надлежности обављати све до Галца, а одлуке доносити независно од територијалних власти приобалних држава”. Иако је Аустрија инсистирала да се оконча рад Европској комисији видимо да се то није десило ни на Берлинском конгресу пошто је Комисија са својим наддржавним надлежностима била оруђе у рукама других великих сила. Европска комисија за Дунав добила је још веће надлежности на Лондонској конференцији 1883. године када јој је омогућена неограничена контрола Дунавом од Галца до Браиле. На овог конференцији тадашњој Краљевини Србији и Румунији није било допуштено да учествују нити да имају право гласа. Аустро – Угарска, Србија, Румунија и Бугарска покушале су да формирају своју Комисију за Дунав која би имала надлежности од Ђердапа до Браиле. Међутим, тај покушај је био неуспешан због одбијања Румуније која се плашила доминације Аустро-Угарске у новој Комисији.

7. ВЕРСАЈСКИ МИРОВНИ СИСТЕМ И ПЛОВИДБА ДУНАВОМ

Први светски рат окончан је 1918. године. За време овог сукоба надлежности и правила Европске комисије у потпуности су били ван снаге што је за последицу свакако имало смањење утицаја ове међународне организације. Због свог начина рада и деловања, као и превеликог утицаја западних сила у Комисији, ова међународно тело већ одавно је било омражено код већине подунавских држава. Сваки покушај окончања мандата Комисије завршавао би се неуспехом. Такво стање наставило се и након завршетка Првог светског рата јер је Версајским мировним актом из 1919. године она поново повратила све своје надлежности.

„Европска комисија за Дунав поново преузима овлашћења која је имала пре Првог светског рата с тим да ће је чинити само представници Велике Британије, Француске, Италије и Румуније. Временом ће Европску комисију заменити Међународна комисија за Дунав коју ће чинити два представника немачких приобалних држава, један

¹ Румунија је послата чланица Европске комисије за Дунав на Берлинском конгресу 1878. године.

представник друге приобалне државе и по један представник необалне државе” (Treaty of Versailles 1919, Art. 346 – 347). Оно што морамо нагласити јесте то да су Париским миром из 1856. године формиране две комисије за Дунав: Европска комисија и Међународна комисија. Европска комисија је временом у потпуности потиснула рад Међународне комисије за Дунав иако је Париским миром била предвиђена обрнута ситуација. Међународна комисија је формирана као стално тело, а Европска комисија као привремени орган. Међутим, у раду смо видели да се мандат Европске комисије стално придужавао из чисто политичких разлога. Версајски споразум у свом 351. члану предвидео је да ће Чехословачка, Краљевина СХС и Румунија, уз овлашћења или под мандатом Међународне комисије, предузети радове на одржавању и побољшању речног система који чини границе и да ће ове државе уживати све неопходне погодности за обављање таквих радова.

8. ДЕФИНИТИВНИ СТАТУТ ДУНАВА

Након окончања Првог светског рата режим пловидбе на Дунаву био је уређен у Версајском мировном акту из 1919. године. Све одредбе које су се тичале пловидбе на Дунаву убрзо су биле измењене такозваним Дефинитивним статутом Дунава. Овај документ представљао је још један у низу међународних споразума којим се уређивала пловидба Дунавом али уједно даље проширивала надлежност Европске комисије.

Конвенција о Дефинитивном статуту Дунава потписана је у Паризу 23. јула 1921. године. Овим актом пловидба Дунавом била је неограничена и отворена за све заставе на основу начела једнакости на целом пловном делу Дунава од Улма (Немачка) до Црног мора. Поред Европске комисије која је била одговорна за поморски део Дунава, Статутом је успостављена и Међународна комисија за флувијални Дунав и интернационализовани речни систем (Convention instituting the Definitive statute of the Danube 1921, Art. 2).

Овај интернационализовани речни систем чине Морава и Таја као две граничне реке Аустрије и Чехословачке, Драва, Тиса и Марош. Сви речни канали или пловни путеви који у међувремену буду изграђени дуж овог тока представљаће саставне делове тог речног система (Convention instituting the Definitive statute of the Danube 1921, Art. 2). Даљи положај Европске комисије као и њене надлежности дефинисани су у члановима 4–7 Статута према којима се „Европска комисија

састоји од по једног представника Француске, Велике Британије, Италије и Румуније. Комисија је задржала сва овлашћења која је имала пре рата. Та овлашћења могу престати само као резултат међународног споразума који су закључиле све државе чланице Комисије. Седиште Комисије и даље је било у Галцу.”

Дефинитивни статут Дунава предвидео је у члану 27. да „Међународна комисија, ради обављања своје делатности може успоставити административне, техничке, санитарне и финансијске службе које сматра неопходним. На основу тога, Комисија ће у свом седишту основати: 1) стални секретаријат; 2) техничко одељење; 3) службу пловидбе; 4) одељење за рачуноводство и пореску контролу”. Чланом 42. Статута предвиђено је „да се Статут, по истеку пет година од ступања на снагу, може ревидирати ако то буду захтевале најмање 2/3 држава потписница. Захтев се упућује Влади Француске, која о року од шест месеци треба да сазове нову конференцију на којој ће учествовати све државе потписнице Статута.”

9. СИНАЈСКИ СПОРАЗУМ

Одредбе Дефинитивног статута Дунава из 1921. године нису биле претерано дугог века. Почетком 30-тих година дошло је драстичне промене и заокрета у међународним односима на тлу економски и привредно уништене Европе. Такве прилике изродиле су многе националистичке покрете. Пре свега у Италији и Немачкој у којима на власт долази фашизам. Трећи рајх на челу са Адолфом Хитлером тежио је да прошири свој „животни простор” ван граница тадашње државе. Територијалне претензије које су свој врхунац достигле припајањем Аустрије Трећем рајху 1938. године захтевале су и промене одређених међународних аката који се тичу режима пловидбе на међународним рекама, конкретно у овом случају међународног режима пловидбе на Дунаву.

Током 30-их година 20. века дошло је до смањења ауторитета Велике Британије и Француске у Европи, а самим тим и у Европској комисији за Дунав. Румунија је увидела као одличну прилику да настави своју ранију борбу за ослабљење Комисије са чијим надржавним овлашћењима се није слагала још од Берлинског конгреса. Додатни подстицај за Румуније била је Конференција одржана у Монтреу 20. јула 1936. године на којој је, под утицајем Турске, распуштена Међународна комисија за мореузе након чега је Турска повратила сва права

на оближњим мореузима која је имала у прошлости. Турска је добила право да дуж мореуза распореди своје војне јединице, а уједно је дозволила пролаз свим војним бродовима кроз мореуз за време мира. Тиме је стекла пуну контролу на мореузима што је био повољан тренутак који је Румунија чекала (Kastory 2008, 171 – 172, fn. 25). Треба напоменути да је Европској комисији за Дунав стално продужаван мандат иако је оснивањем Париским миром 1856. године била предвиђена као *ad hoc* међународно тело. У тежњама да се дефинитивно оконча мандат Европској комисији предњачила је Румунија. Међутим, и остале подунавске државе које нису имале статус „велике силе” имале су за циљ престанак рада овог тела. Као што је већ раније споменуто у овом раду, Европска комисија за Дунав функционисала је као међународна организација регионалног типа али њен наддржавни карактер и намећање многих међународних одлука свакако нису ишли у прилог балканским земљама. Велике силе које су биле чланице Европске комисије за Дунав на све могуће начине су злоупотребљавале рад ове организације и на тај начин наметале сопствени економско – политички поредак много мањим и слабијим подунавским државама. Самим тим, Комисија је надалеко злоупотребљавала своја овлашћења.

Следећи корак против Европске комисије, након деловања Румуније, начинила је Немачка која је сматрала да режим пловидбе на Дунаву треба да почива на новим начелима. Већ 14. новембра 1936. године Немачка је одбацила све клаузуле Версајског мира што је уједно значило да се повлачи из Европске и Међународне комисије за Дунав. План је био да Подунавске земље преузму пуну контролу над реком, а треће државе (Велика Британија, Француска и Италија) изгубиле би свој утицај и контролу пловидбе Дунавом (Kastory 2008, 172, fn. 26). Овде се можемо вратити на сам почетак ове тематске целине који управо говори о тежњама Трећег рајха да одбаци постојеће принципе дефинисане Дефинитивним статутом Дунава из 1921. године а све због територијских претензија и освајања новог животног простора. Европска комисија је у том погледу по Трећи рајх представљала ретиметички фактор а принципи из 1921. године камен спотицања код режима пловидбе на Дунаву.

Како би што више понизила Велику Британију и Француску, Немачка је Румунији предложила да у сопственој организацији изгради канал Чернавода-Констанца и тако ослаби сваку важност ушћу Дунава. На позив румунског министра спољних послова Велика Британија и Француска су пристале да учествују у конференцији у Синаји и да на

неки начин покушају да умање немачки утицај на подунавске земље. Плод ове конференције било је потписивање Синајског споразума о приморском Дунаву 18. августа 1938. године у Букурешту. На основу овог споразума извршена је ревизија Дефинитивног статута Дунава из 1921. године, а Европска комисија у потпуности је изгубила сва своја овлашћења. Већина тадашњих права Комисије пренета су на самосталну дирекцију Румуније за приморски Дунав (Зечевић 2006, 56). Синајски споразум омогућио је Немачкој да ојача свој утицај у односу на западне силе што је свакако било и на штету приобалних држава.

10. БЕОГРАДСКА КОНФЕРЕНЦИЈА И НОВА КОНВЕНЦИЈА

Окончање Другог светског рата на европском континенту значило је у поделу интересних сфера између Истока и Запада. Европа је била оштро подељена на капиталистички и комунистички блок. Гвоздена завеса која је поделила стари континент била је резултат затезања међународних односа и почетак вишедеценијске борбе за превласт у Европи између капиталистичког Запада и комунистичког Истока. Поред сталне политичке борбе за превласт по страни свакако није могла остати ни пловидба на најзначајнијим рекама у Европи, у овом случају на Дунаву. Дефинитивни статут Дунава из 1921. године који је ревидиран на Синајској и Букурешкој конференцији током 1938. и 1939. године, више није могао да се прилагоди насталој политичкој и економској ситуацији, не само у подунавским државама, него и у читавој Европи. Пратећи тренд по којем се правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву мењала недуго након великих ратних сукоба у Европи, јавила се потреба да се то деси и након окончања Другог светског рата. Узимајући у обзир чињеницу да су подунавске земље углавном биле комунистички настројене а самим тим имале су исте или сличне политичке и економске интересе, договор око новог правног статуса пловидбе на Дунаву постигнут је релативно брзо на конференцији у Београду 1948. године, иако се у почетку чинило да тај посао неће бити нимало лак због супростављања западних сила.

Београдска конференција одржана је у периоду од јула до августа. На самом почетку рада конференције било је доста несугласица и неспоразума између држава учесница по питању Статута Дунава из 1921. године. Западне државе су сматрале да је Статут још увек на снази и да се може мењати само уз сагласност свих држава потписница. Прибрежне државе одбациле су овај став сматрајући да Статут нема

више правно дејство и да Конференција која је сазвана има право да регулише дунавски проблем у складу са дотадашњим правним акти-ма. Прибрежне државе као потпору за свој став истакле су да је Статут из 1921. године донет без сагласности свих држава потписница као и да је од самог почетка био у супротности са одредбама Завршног акта Бечког конгреса из 1815. године (Аврамов 2011, 282). Прибрежне државе су имале све могуће аргументе на својој страни у погледу укидања Дефинитивног статута Дунава из 1921. године. Чињеница је да се оне нису питале када је тај акт ревидиран под притиском Трећег рајха на Синајској и Букурешкој конференцији током 1938, односно 1939. године.

„Пловидба на Дунаву биће слободна и отворена држављанима, трговачким бродовима и роби свих држава на бази равноправности у погледу лучких и пловидбених такси као и у погледу услова трговачке пловидбе. Режим установљен овом Конвенцијом примењује се на пловни део реке Дунава од Улма до Црног мора рукавцем Сулине са излазом на море кроз Сулински канал” (Convention regarding the regime of navigation on the Danube 1948, Art. 1 - 2). Конвенција о режиму пловидбе на Дунаву из 1948. године у члановима 5–7 предвиђа „оснивање Дунавске комисије састављене од представника подунавских држава, по један за сваку земљу. Између својих чланова Комисија бира председника, потпредседника и секретара који се бирају на период од три године. Комисија одређује датум својих заседања и Пословник, а прва седница Комисије одржана је шест месеци по ступању поменуте Конвенције на снагу.”

Што се тиче пловидбе Дунавом члан 23. Конвенције предвиђа „да се пловидба Дунавом врши сагласно правилима утврђеним од стране односних подунавских земаља чију територију сече Дунав, а у зонама где обале Дунава припадају двама државама, режим пловидбе утврђује се на основу заједног споразума тих држава.” Чланом 30. Конвенције „забрањује се пловидба Дунавом ратним бродовима свих неподунавских земаља. Они не могу пловити Дунавом ван граница државе чију заставу брод носи, осим у случају претходног споразума заинтересованих подунавских држава.”

Београдску конвенцију о режиму пловидбе на Дунаву потписале су Бугарска, Чехословачка, Румунија, Југославија, Мађарска, и Совјетски Савез и Украјина као прибрежне државе на Дунаву. С обзиром да у време доношења Конвенције међународни статус Аустрије још увек није био потврђен, она је приступила конвенцији тек 1960.

године. Иако је прибрежна држава, Савезна Република Немачка² није приступила потписивању Београдске конвенције (Magarašević 1968, 58). Данашње чланице Конвенције о режиму пловидбе на Дунаву су: Аустрија, Бугарска, Хрватска, Мађарска, Молдавија, Немачка, Румунија, Русија, Словачка, Србија и Украјина.

Иако је Конвенција из 1948. године установила јасну правну регулативу пловидбе Дунавом након неколико деценија дошло је до извесних промена. У том слислу Јана Мафтеи (Maftעי 2016, 352) подсећа да је „након трансформација које су се десиле у Централној и источној Европи након 1990. године, у погледу пловидбе Дунавом и коришћења реке, дошло је до промена кроз доношење неколико прописа, као што је на пример – Додатни протокол усвојен у Будимпешти 26. марта 1998. године (ступио на снагу 1999.) којим је допуњена Конвенција из 1948. године. Њиме се предвиђа да Немачка, Хрватска и Молдавија постану чланице Конвенције из 1948. године и пуноправне чланице Дунавске комисије.” Поред свих међународних докумената на којима почива правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву, а који су поменути у овом раду, можемо да издвојимо још два битна међународна акта. То су: Конвенција о привилегијама и имунитетима Дунавске комисије која је потписана у Будимпешти 15. маја 1963. и Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав потписана 29. јуна 1994. године у Софији.

Према плану 1. Конвенције из 1963. године, Дунавска комисија ужива статус правног лица и има овлашћења посебно: а) да закључује уговоре; б) да стиче, узима под закуп и отуђује добра; в) да се појављује пред судом (Convention sur les privileges et immunités de la Commission du Danube 1963, Art. 1).

11. ЗАКЉУЧАК

Дунав је још током 19. века проглашен међународном реком. Прилагођавајући се тадашњим економским и привредним приликама, пловидба на овој реци заснивала се углавном на превозу роба и услуга као основног вида трговинског транспорта. Дунав нема само економски значај у државама кроз које протиче већ и политички и стратешки. Настанак и развој међународног режима слободне пловидбе на Дунаву почео је 1815. године, односно она је први пут дефинисана

² Немачка је званично приступила Конвенцији додатним Протоколом потписаним 26. марта 1998.

у Завршном акту Бечког конгреса. Овим актом уређени су принципи намењени за регулисање пловидбе рекама који се првенствено огледају у транспорту роба, људи и услуга. Нове политичке прилике у Европи након окончања Кримског рата довели су до формулисања нове правне регулативе режима пловидбе на Дунаву која је описана у одређеним члановима Париског мира из 1856. године. Овим међународним споразумом формирана је Европска комисија за Дунав и Прибрежна комисија. Европска комисија требала је да буде привремени орган, док је Прибрежна предвиђена као стални. Европској комисији поверен је задатак да изврши радове на чишћењу тока Дунава како би се омогућила несметана пловидба бродова, док је Прибрежна комисија требала да донесе правила о пловидби и полицији која би омогућила доследну примену начела донетих у Завршном акту Бечког конгреса. Европској комисији је мандат стално продужаван јер се временом претворила у међународну организацију надржавног карактера преко које су велике силе остваривале разне политичке, економске и стратешке интересе. Већина одредби које су се тичале режима пловидбе на Дунаву потврђене су и у правилима о слободној пловидби Завршног акта Берлинског конгреса из 1878. године.

Даљи развој пловидбе на Дунаву наставио је свој ток и почетком 20. века, односно недуго након окончања Првог светског рата. Новонастале политичке прилике на старом континенту нужно су захтевале и ново дефинисање правног статуса пловидбе на Дунаву што је и учињено Дефинитивним статутом Дунава 1921. године. Одредбе овог међународног акта примењивале су се до Синајске и Букурешке конференције када је под притиском Трећег рајха извршена ревизија Дефинитивног статута Дунава. Европској комисији, чији је мандат стално продужаван, овом ревизијом окончан је рад. Иако за ревизију акта из 1921. године није постојала сагласност свих држава чланица тог споразума, она је на крају ипак извршена под притиском великих сила. Битно је нагласити да су Париски мир и Дефинитивни статут Дунава погазили основна правила слободне пловидбе на међународним рекама која су дефинисана у Завршном акту Бечког конгреса. Ова два горе поменута међународна акта првенствено су имала за циљ да режим пловидбе на Дунаву ставе под потпуну контролу великих сила а на штету много мањих подунавских држава. Ова тврдња се управо огледа кроз рад Европске комисије за Дунав у којој је политичка доминација великих сила долазила до пуног изражаја. Тренутни међународни режим пловидбе на реци дефинисан је Конвенцијом о режиму

пловидбе на Дунаву из 1948. године. Ова конвенција уједно представља и најдуговечнији међународни споразум којим је уређена правна регулатива режима пловидбе Дунавом.

ЛИТЕРАТУРА

Аврамов, Смиља. 2011. *Међународно јавно право: Критичка научна мисао о међународном јавном праву и међународни односима*. Београд: Академија за дипломатију и безбедност.

Бугарски, Татјана, Тубић, Бојан и Писарић, Милана. 2017. Међународноправна заштита реке Дунав. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 51(1), стр. 75 – 89.

Етински, Родољуб и Ђајић, Сања. 2012. *Међународно јавно право*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Зечевић, Радоје Р. 2006. *Дунав и међународно право*. Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Јанковић, Бранимир и Радивојевић, Зоран. 1998. *Међународно јавно право*. Ниш: СКЦ.

Новаковић, Милета. 1936. *Основи међународнога јавнога права*. Београд: Привредник.

Andrassy, Juraj. 1971. *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.

Ardeleanu, Constantin. 2020. *The European Commission of the Danube 1856-1948 - An Experiment in International Administration*. Boston: Balkan studies Library.

Bayer – Linnerooth, Joane & Murcott, Susan. 1996. The Danube River Basin: International Cooperation of Sustainable Development. *Natural Resources Journal*, 36(3), pp. 521 – 547.

Bartoš, Milan. 1956. *Međunarodno javno pravo*, knjiga druga. Beograd: Kultura.

Dimitrijević, Vojin i Račić, Obrad. 2011. *Međunarodne organizacije*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i JP „Službeni glasnik”.

Gyurcsík, Ivan (Ed.). 2019. *Danube commission 70*, Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade.

Jansky, Libor, Murakami, Masahiro & Pachova, Nevelina. 2004. *The Danube: Environmental monitoring of an international river*. Tokyo: United Nations University Press.

Kastory, Agnieszka. 2008. The diplomatic dispute over the rights of the European commission of the Danube during the interwar period. *Politeja*, 10(1), pp. 165 – 174.

Krehbiel, Edward. 1918. The European Commission of the Danube: An Experiment in International Administration. *Political Science Quarterly*, 33(1), pp. 38 – 55. doi: 10.2307/2141879

Maftai, Jana. 2016. Danube Navigation Regime after the Second World War. *Journal of Danubian Studies and Research*, 6(2), pp. 345 – 355.

Magarašević, Aleksandar. 1968. *Međunarodni odnosi i međunarodno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.

Moermond, James O., Shirley, Erickson. 1987. A Survey of the International Law of Rivers. *Denver Journal of the International Law & Policy*, 16(1), pp. 139 – 159.

Račić, Obrad. 2015. *Međunarodno pravo: stvarnost i iluzije*. Beograd: JP „Službeni glasnik”.

Shafer, Kenneth Allen. 1989. The Congress of Berlin of 1878: its origins and consequences. MA thesis. Portland State University: Department of History.

Shapiro – Libai, Nitza. 1969. Development of International River Basins: Regulation of Riparian Competition. *Indiana Law Journal*, 45(1), pp. 20 – 55.

Vdovenko, Tatyana. 2019. Navigation on the Danube River. International Historical – Legal Aspect, *Journal of Danubian Studies and Research*, 9(2), pp. 165 – 177.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Convention instituting the Definitive statute of the Danube, 23th July 1921, <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/19210723-1.pdf> (11.6.2024.)

Convention regarding the regime of navigation on the Danube, 18th August 1948, <http://www.danubecommission.org/uploads/doc/convention-en.pdf> (6.6.2024.)

Convention sur les privileges et immunités de la Commission du Danube, 15th May 1963, (<https://www.danubecommission.org/dc/fr/commission-du-danube/convention-sur-les-privileges-et-immunités-de-la-commission-du-danube/>) (11.6.2024.)

Final Act of the Berlin Congress, 13th July 1878, https://content.ecf.org.il/files/M00935_TreatyOfBerlin1878ExcerptsEnglish.pdf (11.6.2024.)

The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, August 1966, https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf (10.6.2024.)

Treaty of Paris, 30th March 1856, https://content.ecf.org.il/files/M00934_TreatyOfParis1856English.pdf (10.6.2024.)

Treaty of Versailles, 28th June 1919, https://www.census.gov/history/pdf/treaty_of_versailles-112018.pdf (10.6.2024.)

Nemanja Danilović

THE DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONAL REGIME OF FREE NAVIGATION ON THE DANUBE

Resume

The aim of this paper is to analyse the origins and development of the international regime of free sailing on the Danube. The focus is on the international agreements and conventions upon which the legislation of the principles of sailing on the Danube was or is still based. The author uses the descriptive method to discuss the occurrences and processes that preceded the establishment of certain international agreements. Furthermore, they use the comparative method to compare the occurrences and processes that preceded the making of an international agreement regarding sailing on the Danube with the occurrences and processes that brought about either its revocation or its ratification. This paper chronologically describes the process of the legal shaping of the regime of free sailing on the Danube through the segment of historical occurrences and processes.

Keywords: Danube, Congress of Vienna, regime of free navigation, Definitive statute of the Danube, Convention on the regime of navigation on the Danube.