

UDK 341.224(282.243.7)

656.6(282.243.7)

Biblid 0543-3657, 73 (2022)

Vol. LXXIII, No 1185, pp. 97-120

Прегледни научни рад

Примљен: 10. 6. 2022.

Прихваћен: 11. 8. 2022.

doi: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_mp.2022.73.1185.5](https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2022.73.1185.5)

CC BY-SA 4.0

*Александра РЕГОДИЋ<sup>1</sup>*

## Ревизија Конвенције о режиму пловидбе Дунавом

### САЖЕТАК

Рад прати развој принципа слободе пловидбе на мултилатералној равни, а пре свега у оквиру Конвенције о режиму пловидбе Дунавом, која у први план истиче интересе прибрежних земаља. Имајући у виду да је Конвенција усвојена у знатно другачијим околностима од данашњих, легитимно се наметнуло питање потребе њене ревизије. У ту сврху је од стране Дунавске комисије, као надзорног механизма, основан Припремни комитет за дипломатску конференцију о ревизији Београдске конвенције у чијем су фокусу: институционална и процедурална питања Дунавске комисије, чланство, процес доношења одлука Комисије, језик и реформа Секретаријата. Циљ истраживања јесте да се кроз сагледавање релевантних историјских сегмената и позитивноправних решења садржаних у Конвенцији, узимајући у обзир досадашњи рад на ревизији, стекне што бољи увид у значај ревизионог процеса, и дају одређене смернице и предвиђања у погледу даљег развоја ствари по питању потребних измена Конвенције. Реч је о материји која је од посебног значаја не само за Републику Србију као депозитара Конвенције, већ и за читав подунавски регион и јачање међусобне сарадње. Исто тако, питање чланства, као једно од приоритета, поново је актуелизовано из другог угла, у контексту украјинске кризе, чиме се потврђује значај овог истраживања. Хипотеза која ће у раду бити потврђена јесте да је ревизија Конвенције неопходна у одређеној мери, имајући у виду промењене околности до којих је дошло у последњих пар деценија. Једноставно, не постоји међународни

<sup>1</sup> Истраживач приправник, Правни факултет Универзитета у Београду; докторанд на Правном факултету Универзитета у Београду, Србија. Е-mail: [aleksr.ius@gmail.com](mailto:aleksr.ius@gmail.com).

уговор који би у свом изворном облику важио у сваком времену и свим околностима.

*Кључне речи:* принцип слободе пловидбе, Конвенција о режиму пловидбе Дунавом, Дунавска комисија, ревизија Београдске конвенције, Припремни комитет, међународни уговори, Република Србија

## Увод

Међународне реке су одувек коришћене у пловидбене сврхе. Упоредо се развија и правна регулатива и то најпре у оквиру националних законодавстава, и повремено кроз двостране уговоре који су више били одраз односа снага.<sup>2</sup> Међународноправно регулисање водених токова везује се за новија времена. Слободарске идеје Француске револуције и развој трговине имали су одлучујући утицај на изградњу принципа слободе пловидбе, који је коначно правно формулисан у Завршном акту Бечког конгреса из 1815. године.<sup>3</sup> У питању је главно заједничко начело на ком почива речно право, као посебно уговорно право, које и даље не познаје јединствен режим у погледу водених токова услед различитих карактеристика бројних река.

Када је реч о Дунаву, као основна идеја важеће Конвенције о режиму пловидбе Дунавом (у даљем тексту: Београдска конвенција), усвојене 18. августа 1948. године на конференцији у Београду, наводи се управо осигурање слободне пловидбе Дунавом, али у складу са сувереним правима подунавских земаља, као и јачање економске и културне везе између самих прибрежних држава, али и са другим земљама.<sup>4</sup> Новина у организационом смислу тиче се формирања једног тела – Дунавске комисије, коју чине представници прибрежних држава. Заједно са два протокола из 1998. године, Конвенција представља основни правни оквир сарадње једанаест земаља потписница.<sup>5</sup> Међутим, с обзиром на то

<sup>2</sup> Тако је, рецимо, Турска 1535. године закључила уговор са Француском и дозволила слободу пловидбе француским бродовима у турским водама, па и Дунавом. Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 347.

<sup>3</sup> Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 2003, стр. 372. Сагласност су постигли представници Аустрије, Шпаније, Француске, Велике Британије, Португала, Пруске, Шведске и Русије. *Final Act of the Congress of Vienna*, 9 June 1815, чл. 108.

<sup>4</sup> Конвенција о режиме судоходства на Дунае, 18 августа 1948. года (Конвенција о режиму пловидбе Дунавом, 18. август 1948. године, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори ФНРЈ*, бр. 2/49), доступно на адреси: <https://danubecommission.org/extranet/e-archive/convention-ru.pdf>, 5.7.2022.

<sup>5</sup> Додатни протокол од 26. марта 1998. године уз Конвенцију о режиму пловидбе Дунавом од 18. августа 1948. године, *Сл. Лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/98, доступно на адреси: <https://danubecommission.org/extranet/e-archive/convention-ru.pdf>, 5.7.2022.

да је Конвенција формулисана у периоду дубоких подела на војне блокове, наспрот интеграционом таласу који данас карактерише Европу, јавила се потреба за усклађивањем решења предвиђених Конвенцијом са модерним европским стандардима пловидбе. У том циљу, формиран је Припремни комитет за дипломатску конференцију о ревизији Београдске конвенције (у даљем тексту: Припремни комитет), у оквиру ког постоји Радна група за правна и институционална питања у чију надлежност спадају следећи приоритети: приступање нових чланова, измена процеса одлучивања, реорганизација Секретаријата Дунавске комисије, као и питања која се односе на суштинско функционисање Дунавске комисије и језик.<sup>6</sup>

Конвенција о режиму пловидбе Дунавом несумњиво представља најзначајнији мултилатерални уговор чији је Република Србија депозитар. У складу са Бечком конвенцијом о уговорном праву, Србија је дужна да непристрасно ради у обављању својих дужности, међу којима су и обезбеђење чувања оригиналног текста уговора, као и обезбеђење регистравања уговора код Секретаријата Уједињених нација.<sup>7</sup> У том смислу, у архиву Министарства спољних послова Републике Србије депоновани су оригинал Конвенције, Додатног протокола и Протокола о потписивању Додатног протокола из 1998. године. Такође, Конвенција је још 1949. године регистрована у Секретаријату ОУН и садржана у Зборнику уговора ОУН.<sup>8</sup> У блиској будућности очекује се и регистравање протокола.

Поред Конвенције о режиму пловидбе Дунавом, Република Србија је уговорница Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав, којом је предвиђено оснивање посебне Међународне комисије за заштиту реке Дунав, чији је Република Србија члан.<sup>9</sup> Паралелно међународноправној регулативи везаној за Дунав, међународно речно право познаје исто тако два мултилатерална уговора која уређују пловидбено и ванпловидбено коришћење реке Рајне. Реч је

<sup>6</sup> Rules of procedure of The Preparatory Committee for the Diplomatic Conference on reviewing the Belgrade Convention of 1948, 13–14 October 2003, чл. 12.

<sup>7</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 may 1969, чл. 77 (Бечка конвенција о уговорном праву, 23. мај 1969. године, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 30/72), доступно на адреси: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1980/01/19800127%2000-52%20AM/Ch\\_XXIII\\_01.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1980/01/19800127%2000-52%20AM/Ch_XXIII_01.pdf), 5.7.2022.

<sup>8</sup> Доступно на адреси: [https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028016253e&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028016253e&clang=_en), 5.7.2022.

<sup>9</sup> Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав, 29. јун 1994, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/2003. Поред мултилатералних уговора, Републику Србију обавезују бројни билатерални споразуми у вези са Дунавом, закључени са Немачком, Аустријом, Бугарском, Мађарском и Румунијом.

о Мајнхамској ревидираној конвенцији о пловидби Рајном и Конвенцији о заштити Рајне.<sup>10</sup> За надзор над њиховом применом надлежне су Централна комисија за пловидбу Рајном, у оквиру које Република Србија има статус државе посматрача, односно Међународна комисија за заштиту Рајне.<sup>11</sup> Управо кроз такав статус омогућено је остварење одговарајуће сарадње Републике Србије, која има важну улогу у унутрашњем водном транспорту на европском континенту, са Централном комисијом за пловидбу Рајном, као и јачање везе које та комисија одржава са Дунавском комисијом. С обзиром на то да се рад бави ревизијом Конвенције о режиму пловидбе Дунавом, преостали уговори ће бити тек успутно поменути, само кроз поједине релевантне сегменте предвиђених решења која се тичу приоритетних питања ревизије, коришћењем упоредноправног метода.

### *Развој принципа слободe пловидбе*

Документ који је поставио темељ принципа слободe пловидбе међународним рекама, јесте Завршни акт Бечког конгреса.<sup>12</sup> Вођене су бројне дискусије о томе како уравнотежити такву слободу са начелом међународног јавног права о територијалном суверенитету као својству прибрежних земаља. Насупрот ставу појединих аутора, временом је превладало тумачење да се слобода пловидбе не односи само на прибрежне земље, већ да важи за бродове свих држава.<sup>13</sup> Ипак, постојале су значајне разлике у примени принципа слободe пловидбе на одређене међународне реке како у правном основу пловидбе, тако и у обиму и модалитетима пловидбе.<sup>14</sup>

Када је реч о Дунаву, у недостатку правне регулативе, пловидба је дуго била базирана или на фактичком стању или на договору две велике силе – Аустрије, која је била доминантна на средњем току Дунава, и Русије, која је господарила ушћем реке.<sup>15</sup> Први вишестрани уговор који успоставља

<sup>10</sup> Revised convention for Rhine navigation, 17 October 1868, доступно на адреси: <https://www.ccr-zkr.org/13020300-en.html#011>, 5.7.2022; Convention on the Protection of the Rhine, 12 April 1999, доступно на адреси: <https://www.iksr.org/en/icpr/legal-basis/convention>, 5.7.2022.

<sup>11</sup> Вид. више о обема комисијама доступно на адреси: <https://www.ccr-zkr.org/>; <https://www.iksr.org/en/>, 7.7.2022.

<sup>12</sup> Final Act of the Congress of Vienna, чл. 108–109. У Европи је начело слободe пловидбе први пут примењено на реку Рајну 1804. године, али га тек Завршни акт Бечког конгреса уводи у опште прописе међународног јавног права.

<sup>13</sup> *Ibid.*, чл. 110–116.

<sup>14</sup> Вид. више: М. Крећа, стр. 347.

<sup>15</sup> *Ibid.*, стр. 348.

међународноправни режим пловидбе Дунавом је Париски мировни уговор из 1856. године.<sup>16</sup> За разлику од Завршног акта Бечког конгреса који слободу пловидбе ограничава на сврху трговине, Париски уговор пружа ширира права државама. Једина допуштена ограничења су она која су изричито предвиђена самим Уговором.<sup>17</sup> Уочљива је и посебна природа одредби о слободи пловидбе на целом пловном току Дунава, јер се истиче да релевантне одредбе представљају део европског јавног права, чија је примена гарантована од стране уговорница Париског уговора.<sup>18</sup>

За спровођење у живот Париског уговора надлежне су привремена Европска комисија, састављена од представника неприбрежних земаља великих сила, са надлежношћу од Ушћа до Искаче, и трајна Прибрежна комисија, са надлежношћу на целом пловном току Дунава.<sup>19</sup> Надлежност Европске комисије била је, значи, ограничена како *ratione temporis*, тако и *ratione loci*. Подразумевала је предузимање неопходних радова за рашчишћавање делте Дунава, у циљу стварања најповољнијих могућих услова пловидбе за веће бродове.<sup>20</sup> Задаци Прибрежне комисије обухватили су: доношење правила пловидбе, уклањање сметњи које онемогућавају примену начела Завршног акта Бечког конгреса, радове на целом току реке и старање о одржавању пловности Дунава, након престанка рада Европске комисије. Међутим, иако замишљена као комисија са трајном надлежношћу, Прибрежна комисија бива потиснута, а мандат Европске комисије продужаван у пар наврата, што је било праћено и проширењем њених надлежности. На тај начин су велике силе обезбедиле себи контролу и право непосредног управљања, чиме су у великој мери повређена права прибрежних земаља.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Мировни уговор је закључен између Велике Британије, Француске, Отоманског Царства, Сардиније и Русије.

<sup>17</sup> Treaty of Paris, 30 March 1856, чл. 15–18.

<sup>18</sup> На Париском конгресу, Аустрија је била приморана да се повуче пред ставовима Велике Британије и Француске које су успеле да осигурају примену принципа слободе пловидбе на цео пловни ток Дунава.

<sup>19</sup> Европска комисија: Велика Британија, Француска, Аустрија, Пруска, Русија, Сардинија и Турска. Прибрежна комисија: делегати прибрежних држава (Аустрија, Баварска, Турска и Виртенберг) и комесари три подунавске кнежевине (Влашка, Молдавија и Србија).

<sup>20</sup> Treaty of Paris, чл. 16.

<sup>21</sup> Конгресом у Паризу окончан је Кримски рат, у ком су се сукобиле опречне империјалистичке тежње великих сила по питању Балкана и Подунавља. Док Русија бива потиснута с Дунава, политички и економски утицај Аустрије се све више осећао. Тежњу да учврсти свој политички утицај у Подунављу и да на тај начин олакша економски продор у те земље, показала је и Енглеска. С друге стране, прибрежне земље, нарочито Румунија и Србија, биле су исувише слабе да се супротставе притиску Великих сила и да заштите своја суверена права. Према томе, политички моменти играли су пресудну улогу у решавању дунавског питања у то време. Вид. више: С. Аврамов, М. Крећа, стр. 377–378.

По завршетку Првог светског рата режим пловидбе Дунавом регулисан је Версајским уговором, да би принцип слободе пловидбе потом био потврђен и у Конвенцији и Статуту о режиму пловних путева међународног значаја, донетој на Конференцији у Барселони, сазваној на основу Версајског уговора.<sup>22</sup> Међутим, Барселонску конвенцију нису прихватиле све земље света, па чак ни све државе учеснице конференције. На тај начин су њене одредбе остале само уговорног карактера, обавезне за потписнице, а не универзална правна правила.<sup>23</sup> Исте године је усвојен Дефинитивни статут Дунава, који на самом почетку јасно прокламује слободу пловидбе за бродове свих застава.<sup>24</sup> Европска дунавска комисија суштински је представљала продужетак рада комисије настале на основу Париског уговора, са широким овлашћењима.<sup>25</sup> Међународна дунавска комисија је, као нов међународни организам, имала надзорну улогу, са не више искључиво прибрежним чланством.<sup>26</sup> Иако су уживали дипломатски имунитет, позиција појединих чланова комисија зависила је од улоге и снаге коју је држава, чији је он био држављанин, уживала у датом тренутку у међународној заједници. То је оптерећивало рад комисија и доводило до тога да професионалност и стручност у раду уступе место аргументима силе.<sup>27</sup> И коначно, како је режим пловидбе кроз историју био одраз политичких односа тако су политичке промене на европском тлу довеле до ревизије Дефинитивног статута Дунава из 1921. године, и то Синајским споразумом 1938. године и Букурешким споразумом 1939. године. Немачка је иступила са паролем – Дунав подунавским народима. Румунија, већ одавно незадовољна својом улогом, придружила се ревизионистичкој политици. У борби око групације двају табора пред Други светски рат,

<sup>22</sup> Convention and statute on the regime of navigable waterways of international concern, 20 April 1921.

<sup>23</sup> С. Аврамов, М. Крећа, стр. 375.

<sup>24</sup> Convention instituting the definitive statute of the Danube, 23 July 1921, чл. 1 и чл. 3.

<sup>25</sup> Милан Бартош, *Међународно јавно право II*, Београд, 1956, стр. 87–89. Силе победнице су из чланства искључиле поражене силе (Немачку, Турску, Аустроугарску, као и Русију). Европску дунавску комисију чинили су представници Француске, Велике Британије, Италије и Румуније, с тим да је предвиђена могућност придруживања сваке европске државе која би у будућности доказала да има довољне трговачке, поморске и европске интересе на ушћу Дунава. Вид. Convention instituting the definitive statute of the Danube, чл. 4.

<sup>26</sup> С. Аврамов, М. Крећа, стр. 378. У њен састав је поред представника прибрежних држава ушао и по један представник сваке неприбрежне државе чланице Европске комисије (Француске, Велике Британије, Италије).

<sup>27</sup> Branislav Malagurski, "International-Law Aspects of the Danube Navigation and Environmental Protection Regime", *Pravni Vjesnik*, Vol. 25, Nr. 3–4, 2009, p. 94. О режиму установљеном Дефинитивним статутом Дунава вид. више: Gordon Sherman, "International Organization of the Danube under the Peace Treaties", *American Journal of International Law*, Vol. 17, Nr. 3/1923, pp. 452–454.

односно придобијања појединих земаља, Велика Британија и Француска су коначно пристале на захтев Румуније за ревизију Статута. Резултат тога било је потписивање Синајског споразума и супституисање Статута из угла Румуније која је сматрала да Статут није био у складу са њеном сувереношћу. Неколико месеци касније потписан је Букурешки споразум о пријему Немачке у Европску дунавску комисију и приступању Немачке и Италије Синајском споразуму.<sup>28</sup> Ипак, сама ревизија Дефинитивног статута је извршена супротно његовим одредбама, посебно члану 42, који предвиђа да Статут може бити ревидиран само на захтев две трећине држава потписница. Такав поступак је изазвао реакцију низа земаља, међутим, званични протест је уследио само од Југославије која је истакла да Синајски и Букурешки споразум за њу представљају *res inter alios acta*.<sup>29</sup>

У основи, како закључује професор Бартош, тзв. Дунавско питање између два рата одликују: тежња империјалистичких сила да сачувају и учврсте власт на Дунаву, отпор прибрежних земаља, углавном Румуније на чијем челу је суверено господарила Европска комисија, и покушај Немачке да после обнављања своје моћи придобије сав утицај на Дунаву за себе. Потребно је најзад указати на чињеницу да је у периоду између два рата, а посебно у годинама непосредно пре Другог светског рата, промет на Дунаву далеко заостајао за прометом на другим европским рекама, што је била последица природних препрека која нису могле бити отклоњене услед политичких сукоба.<sup>30</sup>

### Важећи режим пловидбе Дунавом

Након Другог светског рата однос снага по питању Дунава мења се у корист подунавских земаља. Великом већином гласова прихваћен је предлог Совјетског нацрта Београдске конвенције, који је у први план истакао интересе прибрежних држава, држећи се принципа слободе пловидбе Дунавом.<sup>31</sup> Конвенцију су усвојиле прибрежне земље: СССР,

<sup>28</sup> С. Аврамов, М. Крећа, *Међународно јавно право*, стр. 379.

<sup>29</sup> Анексијом Бесарабије (Румунија је предала СССР-у на основу ултиматума), СССР је постао прибрежна држава и на основу тога је Протоколом закљученим у Бечу добио право да учествује у администрацији горњег тока Дунава. У току Другог светског рата пуну контролу над Дунавом имала је Немачка. М. Крећа, стр. 350.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Радоје Р. Зечевић, *Дунав и Међународно право*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006, стр. 82–83. Конвенција је ступила на снагу 11. маја 1949. године након што је шест од седам земаља потписница ратификовало њен текст и поднело ратификационе инструменте југословенској влади. О политичким околностима које су претходиле самој Београдској конференцији и дипломатском аспекту у вези са режимом пловидбе Дунавом кроз историју вид. John C. Campbell, "Diplomacy on the Danube", *Foreign Affairs*, Vol. 27, Nr. 2/1949, pp. 315–327.

Украјина, Бугарска, Румунија, Мађарска, Чехословачка и Југославија.<sup>32</sup> Сједињене Америчке Државе биле су против, док су Велика Британија и Француска одбиле да учествују у гласању сматрајући да је за њих на снази Дефинитивни Статут Дунава из 1921. године. Немачка и Аустрија, иако прибрежне државе, нису учествовале на Конференцији, већ су касније приступиле Конвенцији. Југославија је са поменуте две државе 1955. године закључила споразуме који у основи примењују правила Конвенције из 1948. године.<sup>33</sup> Да је Београдска конвенција представљала потпуни раскид са системом Конвенције о дефинитивном статусу Дунава из 1921. године, може се видети из Допунског протокола уз Београдску конвенцију, који изричито констатује да није више на снази режим који се раније примењивао на пловидбу Дунавом. Затим следе одредбе које тичу преноса имовине и гашења обавеза бивше Европске Дунавске комисије и Међународне Дунавске комисије.<sup>34</sup>

У поређењу са претходним режимима, Конвенција садржи одређене разлике које би се могле свести на четири тачке: домашај слободе пловидбе *ratione loci*; садржина принципа слободе пловидбе; надлежност прибрежних земаља у регулисању пловидбе; организациони механизам.<sup>35</sup>

*Ratione loci* Београдском конвенцијом установљен је режим који се примењује на пловни део Дунава од Улма до Црног мора рукавцем Сулина са излазом на море кроз Сулински канал.<sup>36</sup> За разлику од Дефинитивног статута Дунава, принцип слободе пловидбе се не односи на тзв. интернационализовану речну мрежу, која је обухватала како пловне притоке Дунава тако и попречне канале. Ипак, подунавске државе могу путем међународних уговора установити слободу пловидбе на притокама. Тако су, рецимо, Југославија и Мађарска 1955. године закључиле Споразум о пловидби Тисом.<sup>37</sup> С друге стране, Конвенција о

<sup>32</sup> У преамбули се констатује да је Конференција сазвана на основу иницијативе Савета министара иностраних послова великих савезничких сила, у циљу израде нове конвенције о режиму пловидбе Дунавом у року од шест месеци од тренутка ступања на снагу мировних уговора са Румунијом, Бугарском и Мађарском. Вид. М. Крећа, стр. 351.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Допунски протокол уз Конвенцију о режиму пловидбе Дунавом потписан у Београду 18. августа 1948. године, као саставни део Конвенције (*Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори ФНРЈ*, бр. 2/49), доступно на адреси: <https://danube.commission.org/extranet/e-archive/convention-ru.pdf>, 5.7.2022.

<sup>35</sup> М. Крећа, стр. 351.

<sup>36</sup> Члан 2 Конвенције је измењен „Додатним протоколом од 26. марта 1998. године уз Конвенцију о режиму пловидбе Дунавом од 18. августа 1948. године”, и гласи: „Конвенција се примењује на пловни део Дунава од Келхајма до Црног мора рукавцем Сулина са излазом на море кроз Сулински канал.”

<sup>37</sup> *Службени лист ФНРЈ*, бр. 9/1956 и *Међународни уговори ФНРЈ*, бр. 79/1956.



сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав обухвата читав слив Дунава па тако у оквиру циљева помиње управљање водама, укључујући и коришћење површинских и подземних вода у сливу, као и сарадњу и предузимање одговарајућих мера у погледу квалитета воде реке Дунав и вода у његовом сливу, али и прекогранични утицај.<sup>38</sup> Ужи домаћај Београдске конвенције произилази из потребе заштите интереса прибрежних држава кроз чију територију пролазе страни бродови, с обзиром на то да принцип слободе пловидбе представља ограничење територијалног суверенитета.

Када је реч о садржини начела слободе пловидбе, Конвенција предвиђа да ће пловидба на Дунаву бити слободна и отворена за држављане, трговачке бродове и робу свих држава по принципу равноправности у погледу лучких и пловидбених такси, као и у погледу услова трговачке пловидбе.<sup>39</sup> Водећи рачуна о сувереним правима прибрежних земаља, Конвенција изричито забрањује пловидбу ратних бродова неприбрежних земаља, чиме се елиминише могућност да оне таквим бродовима демонстрирају своју моћ на Дунаву. Што се тиче пловидбе ратних бродова подунавских земаља, они могу пловити Дунавом ван граница земље чију заставу имају само уз претходну сагласност односне државе.<sup>40</sup> На тај начин је принцип слободе пловидбе, у чијем основу лежи идеја о свеопштем економском интересу, усклађен са потребама безбедности прибрежних земаља.

У вези са надлежношћу прибрежних земаља, Конвенција их проширује како у правима тако и у обавезама.<sup>41</sup> Конвенцијом је предвиђена обавеза прибрежних држава да одржавају своје секторе Дунава у пловном стању, при чему ће се само саветовати с Комисијом о тим питањима.<sup>42</sup> Тек уколико једна подунавска држава није у могућности да сама изврши неопходне радове у својој територијалној надлежности, дужна је да предузимање радова препусти Дунавској комисији и да са њом сарађује по том питању.<sup>43</sup> Прибрежна држава усваја санитарна и полицијска правила, уз поштовање принципа забране дискриминације по националној припадности бродова.<sup>44</sup> Након доношења правилника о вршењу царинске, санитарне и службе речне безбедности служби, они се саопштавају Дунавској комисији која затим треба да помогне у погледу уједначавања правила.<sup>45</sup> Пловидба се врши на основу правила утврђених од стране прибрежних земаља чију

<sup>38</sup> Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав, чл. 2 ст. 2.

<sup>39</sup> Конвенција о режиме судоходства на Дунае, чл. 1.

<sup>40</sup> *Ibid.*, чл. 30.

<sup>41</sup> М. Крећа, стр. 352.

<sup>42</sup> Конвенција о режиме судоходства на Дунае, чл. 3 и чл. 5.

<sup>43</sup> *Ibid.*, чл. 4.

<sup>44</sup> *Ibid.*, чл. 26.

<sup>45</sup> *Ibid.*

територију сече Дунав, а у зонама где обале Дунава припадају двома државама правила се утврђују споразумом између тих држава. Међутим, када је у питању пловидба на доњем Дунаву и на сектору Ђердапа, релевантна правила доносе Администрације установљене за те секторе. Притом, и прибрежне земље и администрације треба да воде рачуна о основним одредбама пловидбе које одређује Комисија.<sup>46</sup>

У погледу организационог аспекта, први пут у историји правног регулисања пловидбе Дунавом формира се једно тело – Дунавска комисија (у даљем тексту: Комисија), коју чини по један представник из прибрежних земаља.<sup>47</sup> Комисија бира из редова својих чланова председника, потпредседника и секретара са мандатом од три године.<sup>48</sup> Самој Комисији је признато својство правне личности саобразно законодавству земље у којој се налази њено седиште.<sup>49</sup> Положај права и обавеза Комисије су детаљно регулисани Конвенцијом о привилегијама и имунитетима Дунавске Комисије, потписаној у Будимпешти 1963. године, која је отворена само за уговорнице Београдске конвенције.<sup>50</sup> Чланови Комисије уживају дипломатски имунитет, а службене просторије, архива и документи су неповредиви.<sup>51</sup> Комисија има свој печат и заставу коју може да истиче на својим просторијама и својим бродовима.<sup>52</sup> У оквиру поверене надлежности, Комисија је независна у раду, може се појавити као страна у спору пред судом, може закључивати уговоре, ужива разне фискалне повластице итд.

На редовним годишњим заседањима Комисије, у мају и децембру, по правилу учествују делегације држава чланица на челу са њиховим

<sup>46</sup> *Ibid.*, чл. 23.

<sup>47</sup> Члан 5 Конвенције је измењен Додатним протоколом од 26. марта 1998. године уз Конвенцију о режиму пловидбе Дунавом, и гласи: „Установљава се Дунавска комисија у чији састав улази по један представник сваке стране уговорнице.“ О правним и политичким дешавањима, са акцентом на однос Југославије и СССР-а, у оквиру нове Дунавске комисије вид. више Stephen Gorove, “The New Danube Commission: An Interdisciplinary Study in Law and Politics”, *Denver Law Center Journal*, Vol. 41, Nr. 4/1964, pp. 204–225.

<sup>48</sup> Конвенција о режиме судоходства на Дунае, чл. 6. Председништво Дунавске комисије у актуелном саставу чине: председник Дунавске Комисије – амбасадор Љубов Непоп, представник Украјине, потпредседник Дунавске Комисије – амбасадор Иван Тодоров, представник Републике Србије и секретар Дунавске комисије – амбасадор Жужана Репаш, представник Мађарске у Дунавској комисији. Више информација доступно на адреси: <https://www.danubecommission.org/dc/en/danube-commission/presidency-of-the-danube-commission/>, 5.7.2022.

<sup>49</sup> Конвенција о режиме судоходства на Дунае, 14. Првобитно седиште било је у Галцу, а од 1954. године се налази у Будимпешти.

<sup>50</sup> Конвенција о привилегијах и имунитетима Дунајској Комиссии, 15 мая 1963. года.

<sup>51</sup> Конвенција о режиме судоходства на Дунае, чл. 16.

<sup>52</sup> *Ibid.*, чл. 18.

сталним представницима. Том приликом се усвајају званични документи Комисије и доносе најважније одлуке о раду ове међународне организације у наредном периоду, односно верификују закључци и одлуке који се разматрају на састанцима двеју основних радних група – групе за техничка питања и групе за правно-финансијска питања.<sup>53</sup> Комисија има општу надлежност, која се своди на старање о извршењу одредби Београдске конвенције, и бројне специјалне надлежности у интересу неометане пловидбе.<sup>54</sup> Комисија, по правилу, доноси одлуке већином гласова присутних чланова, осим када је посебно предвиђена већина гласова свих чланова Комисије у одређеним случајевима.<sup>55</sup>

Београдска конвенција даље детаљно регулише режим пловидбе, затим начин покривања расхода за обезбеђење пловидбе, и у завршном делу предвиђа двостепени систем решавања спорова између уговорница у погледу примене и тумачења Конвенције. Тек уколико директни дипломатски преговори не дају резултате, било која страна у спору може захтевати изналагање решења пред Комисијом за миренење, чије су одлуке коначне и обавезне за спорне стране.<sup>56</sup> Коначно, Конвенција регулише поступак измене Конвенције. Предвиђено је да се измене Конвенције могу извршити на захтев већине држава уговорница, а ступају на снагу после депоновања ратификационих инструмената шест држава уговорница Конвенције.<sup>57</sup> Међутим, Додатним протоколом из 1998. године овај члан је измењен и сада гласи: Амандмани на ову Конвенцију се усвајају сагласношћу свих држава уговорница, а ступају на снагу првог дана месеца после месеца у којем су све државе уговорнице саопштиле Влади Савезне Југославије да су испуњени услови у тим земљама за ступање на снагу амандмана.<sup>58</sup> Дакле, ревизиона клаузула Београдске конвенције, измењена Додатним протоколом, изричито захтева једногласност држава уговорница.

### *Досадашњи процеси ревизије Београдске конвенције и њен значај за Републику Србију и подунавске државе*

Под појмом „ревизија уговора“, у међународном праву подразумева се радња страна уговорница којом се мења и допуњава постојећи уговор. У

<sup>53</sup> Поред две радне групе, у оквиру Дунавске комисије су за 2022. годину предвиђени и експертски састанци: о безбедности у унутрашњем водном саобраћају, о бродском отпаду, о развоју лука и лучког пословања.

<sup>54</sup> Вид. више Конвенција о режиму судоходства на Дунае, чл. 8а.

<sup>55</sup> *Ibid.*, чл. 11–12.

<sup>56</sup> *Ibid.*, чл. 45. У наредном периоду се очекују нова ближа правила о примени одредби члана 45 Београдске конвенције.

<sup>57</sup> *Ibid.*, чл. 46.

<sup>58</sup> Додатни протокол од 26. марта 1998. године уз Конвенцију о режиму пловидбе Дунавом, чл. 6.

ширем смислу, ревизија подразумева испитивање уговора, споразума, правила и ситуација у циљу њихове промене које су процењене као нужне или корисне.<sup>59</sup> Принцип међународног права да уговор може бити измењен и допуњен споразумом страна уговорница кодификован је у Бечкој конвенцији о праву уговора из 1969. године, чиме је институционализовано већ постојеће правило присутно у међународној пракси. Поред закључивања накнадних споразума између свих страна уговорница којим се мењају одредбе претходно закљученог уговора, временом се развило правило о изменама и допунама уговора само између појединих страна уговорница мултилатералног уговора, при чему постојећи уговор остаје и даље на снази између осталих страна уговорница.<sup>60</sup>

Почетак рада на ревизији Београдске конвенције формално је утемељен одлуком Комисије на 50. редовном заседању у априлу 1992. године. Том приликом је истакнута могућност сазивања међународне конференције о неопходности усклађивања Београдске конвенције и значаја принципа јачања економских и културних веза подунавских земаља, како се наводи у самој преамбули Београдске конвенције.<sup>61</sup> Неколико година касније усвојен је Додатни протокол уз Конвенцију, као и Протокол о потписивању Додатног протокола од 26. марта 1998. године уз Конвенцију о режиму пловидбе Дунавом од 18. августа 1948. године. Ипак, због кашњења ступања на снагу Протокола из 1998. године и узимајући у обзир политичку ситуацију у Југославији, процес ревизије је престао да напредује и тема значајније ревизије је запостављена.<sup>62</sup> Након застоја од пар година, уследио је званични предлог Румуније, те је у циљу даљих промена 2002. године од стране Дунавске комисије основан Припремни комитет за дипломатску конференцију о ревизији Београдске Конвенције.<sup>63</sup> Уз пуноправно учешће држава уговорница

<sup>59</sup> Стеван Ђорђевић, Душко Димитријевић, *Право међународних уговора*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011, стр. 285.

<sup>60</sup> *Ibid.*, стр. 288. Вид. више: Бечка конвенција о уговорном праву, 4. део посвећен изменама мултилатералних уговора и члан 30 који регулише примену узастопних уговора о истом предмету.

<sup>61</sup> Вид. Извештај са 50. заседања Дунавске комисије, доступно на адреси: [https://www.danubecommission.org/uploads/doc/Library\\_scan/Protocols/ru/50\\_ru\\_protocol.pdf](https://www.danubecommission.org/uploads/doc/Library_scan/Protocols/ru/50_ru_protocol.pdf), 5.7.2022.

<sup>62</sup> Додатни протокол ступа на снагу првог дана месеца после месеца у којем је Влади СРЈ осам страна уговорница саопштило да су испуњени услови у тим државама за ступање на снагу Додатног протокола. За остале стране уговорнице Додатни протокол ступа на снагу даном пријема у Владу СРЈ њиховог обавештења да су испуњени услови у тим државама за ступање на снагу Додатног протокола. Додатни протокол уз Конвенцију, чл. 7.

<sup>63</sup> Одлуком 60. заседања Дунавске комисије (CD/SES/ 60/56) настављена је активност Одбора за ревизију Београдске конвенције. Вид. Извештај са 60. заседања Дунавске комисије, доступно на адреси: [https://www.danubecommission.org/uploads/doc/Library\\_scan/Protocols/ru/60\\_ru\\_protocol.pdf](https://www.danubecommission.org/uploads/doc/Library_scan/Protocols/ru/60_ru_protocol.pdf), 5.7.2022.

Београдске конвенције, као посматрачи у раду Припремног комитета могу учествовати и други субјекти.<sup>64</sup>

Правилником о раду Припремног комитета, поред Радне групе за питања пловидбе, предвиђена је, као интегрални део Припремног комитета, и Радна група за институционална и правна питања чији су главни задаци: бављење члановима 5–19 (Дунавска комисија), члановима 44–47, преамбулом, завршним одредбама, анексима као и допунским протоколом из 1948. године, Додатним протоколом из 1998. године и Протоколом о потписивању Додатног протокола.<sup>65</sup> Установљено је да ће посебни фокус бити везан за: институционална и процедурална питања Дунавске комисије, чланство, процес доношења одлука Комисије, језик, Секретаријат, али и сарадњу са Централном комисијом за пловидбу Рајном, и другим међународним организацијама у овом пољу.<sup>66</sup> С обзиром на то да је Радна група заправо механизам рада Припремног комитета, у оквиру ње се расправља о важним питањима како би се дефинисали предлози који би потом били представљани на састанцима Комитета и на основу којих би Комитет могао да донесе одлуке. Дакле, сама Радна група не доноси одлуке, него искључиво дефинише предлоге, у складу са Правилником о раду Припремног комитета.

Након вишегодишњих преговора, почевши од 2002. године, Припремни комитет је 2008. године коначно дошао до Нацрта Конвенције о режиму пловидбе Дунавом. Међутим, због неколико отворених питања, а пре свега формулације члана 1, који се тиче територијалне надлежности, усаглашени нацрт није усвојен. Захтев Румуније је да пловни пут буде само канал Сулина, који се у потпуности налази на њеној територији, док Украјина тражи да то буду и други

<sup>64</sup> Rules of procedure of the Preparatory Committee for the Diplomatic Conference on reviewing the Belgrade Convention of 1948, чл. 1.

<sup>65</sup> *Ibid.*, чл. 11.

<sup>66</sup> *Ibid.*, чл. 12. Сарадња са Централном рајнском комисијом, са седиштем у Стразбуру, заснива се на Споразуму из 1976. године и има за циљ усклађивање главних одредби које се односе на пловидбу Дунавом и Рајном: правила пловидбе, технички услови за пловила у унутрашњој пловидби, усклађивање вођења евиденција о услугама и стварања заједничког регистра за издате сервисне евиденције, обједињавање система образовања, обука стручњака за речну флоту и слично. Дунавска комисија има успешну интеракцију и са другим речним комисијама: Међународном комисијом за заштиту Дунава (ICPDR), Међународном комисијом за слив реке Саве (ISRBC), ЕК (Генералним директоратом за мобилност и транспорт – DG MOVE), и др. Република Србија кроз статус државе посматрача при Централној рајнској комисији има могућност да непосредно учествује у раду на пленарним седницама, као и у оквиру комитета и радних група, и да на тај начин утиче на дефинисање међународних докумената које припрема и усваја Комисија, а које касније Генерални директорат за транспорт ЕУ у већини случајева усваја.

подобни пловни путеви у делти, од којих су неки и на територији Украјине, што је коначним нацртом конвенције и предвиђено.<sup>67</sup> Процес ревизије се помно прати, те се тако на заседањима Комисије као једна од тачака дневног реда редовно јавља и информација о напретку у погледу процеса ревизије Конвенције о режиму пловидбе Дунавом, који се одвија у оквиру Припремног комитета.<sup>68</sup>

Дунав је река од велике важности за све подунавске државе по више основа, али је њен значај нарочито истакнут када су у питању подунавске земље Балкана и процес евроинтеграција.<sup>69</sup> У том нимало лако и дуготрајном процесу, посебан проблем често представљају неусаглашени нормативни акти и њихово прилагођавање тековинама ЕУ. У том смислу, како са правом истиче проф. Тодић, „усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ у области управљања водним ресурсима представља део укупног процеса усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и не може се посматрати ван тог контекста”.<sup>70</sup> Све државе у сливу реке Дунав су на различите начине, мање или више, упућене на сарадњу у оквиру или бар посредством институција ЕУ. У време председавања Мађарске Европском унијом, 2011. године је донета Стратегија ЕУ за Дунавски регион као важан документ, како за Републику Србију као државу кандидата за пуноправно чланство у ЕУ тако и за суседне земље. Стратегија као приоритете истиче повезивање, заштиту животне средине, просперитет и јачање Дунавског региона.<sup>71</sup> Република Србија као трећа земља по дужини дунавског тока, има природну обавезу да буде међу првима у реализацији идеје о регионалној сарадњи на Дунаву и то у најразличитијим областима друштвеног живота – од трговине и саобраћаја, па до развоја науке и технологије и унапређења технолошке бриге и безбедности.<sup>72</sup> Сарадња

<sup>67</sup> Вид. Извештај са 75. заседања Дунавске комисије, доступно на адреси: <https://danube.commission.org/uploads/doc/publication//75%20Session/75%20sess%20RU.pdf>, 10.7.2022.

<sup>68</sup> Вид. нпр. Извештај са 94. заседања Дунавске комисије, доступно на адреси: [https://www.danubecommission.org/uploads/doc/2021/protocols/ru\\_94\\_protocol.pdf](https://www.danubecommission.org/uploads/doc/2021/protocols/ru_94_protocol.pdf), тачка 3 дневног реда.

<sup>69</sup> Вид. више: *Дунавска Библиографија* (ур. Марко Новаковић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 23.

<sup>70</sup> Драгољуб Тодић, „Институционални аспекти сарадње држава у сливу реке Дунав, ЕУ интеграције и Република Србија”, *Дунавска стратегија Европске уније у 21. веку* (ур. Душко Димитријевић, Милован Радаковић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016, стр. 193.

<sup>71</sup> О аспекту заштите животне средине вид. више: Mihajlo Vučić, “The Ecosystem Approach in the Environmental Protection of the Danube River Basin Wetlands”, *Danube strategy: strategic significance for Serbia* (eds. Nevenka Jeftić Šarčević, Nevenka Stojić, Edita Karanović), Institute for International Politics and Economics, Belgrade, 2012, pp. 197–212.

<sup>72</sup> *Дунавска Библиографија*, стр. 5.

приобалних држава, шире гледано, доприноси међународном миру и безбедности, као и одрживом развоју глобалног друштва.<sup>73</sup>

### *Потреба за новом ревизијом*

Питање измена Београдске конвенције је тема која је стално присутна, како међу самим потписницама тако и у оквиру разних анализа. Ипак, ревизија мултилатералних међународних уговора, нарочито овако комплексних који регулишу пловидбу на најзначајнијем водном ресурсу у Европи, свакако није нешто чему се може олако приступити. Ако се узму у обзир број држава и тренутна геополитичка ситуација у Европи, потреба за опрезом се значајно повећава. Имајући у виду промене које су наступиле од последњег нацрта из 2008. године, ауторка сматра да је потребно приступити изради новог нацрта који би укључио ново стање у Европи и нова питања, али врло пажљиво и у тренутку када геополитичка ситуација буде стабилнија. Наравно, за полазну основу би требало узети добра решења садржана у последњем нацрту, а новине би се тицале онога што је у међувремену превазиђено.

### *Чланство у Комисији*

У оквиру “мале ревизије” из 1998. године, Савезна Република Немачка приступа у својству стране уговорнице Конвенције, чиме се изједначава са државама потписницама Конвенције и њиховим сукцесорима: Република Бугарска, Савезна Република Југославија, Република Хрватска (СФРЈ), Република Молдавија (СССР), Република Аустрија, Румунија, Руска Федерација, Република Словачка (Чехословачка), Украјина и Република Мађарска.<sup>74</sup> Дакле, упркос почетном противљењу појединих подунавских држава, постигнута је сагласност да Руска Федерација остане држава уговорница Конвенције и члан Дунавске Комисије иако више није прибрежна држава.<sup>75</sup>

У контексту актуелне кризе у Украјини, одржано је 12. ванредно заседање Дунавске комисије о искључивању Руске Федерације из Комисије.<sup>76</sup> Већином гласова је одлучено да се више не прихватају

<sup>73</sup> Вид. више: Julia Trombitcaia, Sonja Koeppel, “From a regional towards a global instrument – the 2003 Amendment to the UNECE Water Convention”, 2015, доступно на адреси: [https://unece.org/DAM/env/water/publications/Brill\\_book/Trombitcaia\\_Koeppel.pdf](https://unece.org/DAM/env/water/publications/Brill_book/Trombitcaia_Koeppel.pdf), 5.7.2022.

<sup>74</sup> Додатни протокол уз Конвенцију, чл. 1.

<sup>75</sup> Списак чланица Дунавске комисије је доступан на адреси: <https://www.danube-commission.org/dc/en/danube-commission/member-states-of-the-danube-commission/>, 10.7.2022.

<sup>76</sup> Вид. више на адреси: [https://www.danubecommission.org/uploads/doc/2022/press/ru\\_12\\_ext\\_session.pdf](https://www.danubecommission.org/uploads/doc/2022/press/ru_12_ext_session.pdf), 10.7.2022.

пуномоћја било ког представника Русије у Комисији, као и да се одстране са заседања Комисије и њених радних група до успостављања мира.<sup>77</sup> Такође се наводи, да се након истека мандата саветника Русије не прихвата нови саветник и да се сви руски држављани као службеници Секретаријата ослободе дужности. Договорено је и да се стране уговорнице обратe Припремном комитету како би се размотрило да ли Руска Федерација, као држава која нема ниједну обалу на Дунаву, може да остане уговорница Конвенције у будућности.<sup>78</sup> У вези са овим питањем не би се смео занемарити Додатни протокол од 1998. године, којим су извршене измене и допуне Конвенције. Чињеница је да се, за разлику од Конвенције у којој доминира термин „подунавске државе“, у Додатном протоколу користи термин „стране уговорнице“, а међу таксативно набројаним државама се истиче и Руска Федерација. Исто тако, наводи се да Комисију чини по један представник „сваке стране уговорнице“.<sup>79</sup> И на крају, измене Београдске конвенције су могуће само уколико постоји једногласност страна уговорница.<sup>80</sup> Значи, на основу тумачења оба документа, Конвенције и Додатног протокола, можемо закључити да не постоји правна препрека да Руска Федерације остане страна уговорница Конвенције, иако није подунавска земља. Свако другачије виђење у вези са тим нужно подразумева ревизију Београдске Конвенције на начин предвиђен у члану 46 Конвенције. Исто тако би и евентуални покушај искључења Руске Федерације из Припремног комитета био правно неутемељен, узимајући у обзир члан 1 став 1 Правилника о раду Припремног комитета, у коме је предвиђено да су државе уговорнице Београдске конвенције учеснице припремног процеса и да улазе у састав Припремног комитета.

У вези са чланством у Дунавској комисији, још раније се поставило питање приступања нових чланова, конкретно Француске, Турске и ЕУ, које имају статус посматрача.<sup>81</sup> С обзиром на то да је реч о регионалној и уско специјализованој организацији која се ретко бави политичким питањима, треба бити опрезан. Приступање би могло да доведе до политизације што би потенцијално проузроковало блокаду рада ове, по карактеру, техничке организације. Такође, то даље може покренути

<sup>77</sup> Земље су се појединачно изјашњавале о подршци Украјини и одлука је усвојена са 9 гласова „за“ (Немачка, Аустрија, Словачка, Мађарска, Хрватска, Румунија, Бугарска, Молдавија, Украјина), 1 против (РФ) и 1 уздржан (Србија).

<sup>78</sup> Док. ДК/СЕС XII Вн./3.

<sup>79</sup> Чланом 3 Додатног протокола измењен је члан 5 Конвенције.

<sup>80</sup> Чланом 6 Додатног протокола извршена је измена члана 6 Конвенције.

<sup>81</sup> Статус држава посматрача имају: Чешка, Грчка, Кипар, Грузија, Македонија, Холандија, Турска, Француска, Црна Гора и Белгија, доступно на адреси: <https://www.danubecommission.org/dc/en/danube-commission/observer-states-to-the-danube-commission/>, 10.7.2022.



захтеве за пријем у чланство и других држава што би додатно закомпликовало функционисање организације. С друге стране, пловидба Дунавом је слободна за бродове свих застава. У том смислу би и неприбрежне државе могле да учествују у раду и у доношењу препорука Комисије, јер ће се исте примењивати и на њихове бродове који плове Дунавом.<sup>82</sup> Правних препрека свакако нема, приступање нових чланица је могуће уколико се постигне консензус, што опет није лако, имајући у виду да је реч о једанаест чланица Комисије. За разлику од Београдске конвенције, Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав изричито наводи право држава уговорница да једногласно позову било коју другу државу или регионалну организацију за економску интеграцију да приступи Конвенцији или да партиципира у статусу консултанта.<sup>83</sup> Приступање држава регулисано је и Нацртом из 2008. године, у ком се помињу Француска, Турска, али и Европска заједница. Такође се наводи да Европска заједница ужива сва права и обавезе које произилазе из чланства у Комисији у питањима из њене надлежности под одређеним условима. Нека држава може приступити овој Конвенцији, која је измењена и допуњена својим протоколима, на основу услова о приступању дефинисаним одлуком Дипломатске конференције. Приступање ступа на снагу првог дана трећег месеца након депоновања релевантног инструмента о приступању код депозитара.<sup>84</sup>

Ревизија по питању чланства би до темеља променила начин функционисања саме Комисије, што не значи нужно лошу ствар, чак би се многи аутори сложили да је управо то оно што је пожељно и смислено. Неопходно је избећи било какве исхитрене потезе који би били правно неутемељени, а посебно оне који се тичу украјинске кризе. Ауторка сматра да би требало сачекати разрешење горуће ситуације како би евентуална ревизија била постојана, и узела у обзир како геополитичку реалност тако и потребе у смеру даљег унапређења рада Комисије.

### *Увођење система обавезујућих одлука*

Дунавска комисија доноси одлуке већином гласова присутних чланова осим у случајевима специјално предвиђеним Београдском

<sup>82</sup> Русија је у пуноправном чланству у Дунавској Комисији иако више није у дунавском сливу.

<sup>83</sup> „Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав”, члан 28. Поред десет држава уговорница Београдске конвенције (осим Русије), државе уговорнице Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав су Чешка, Словенија, БиХ, Црна Гора, као и ЕУ. Више доступно на адреси: <https://www.icpdr.org/main/icpdr/contracting-parties>, 10.7.2022.

<sup>84</sup> Нацрт Конвенције о режиму пловидбе Дунавом, верзија из 2008. године, чл. 29.

конвенцијом (нпр. одобравање буџета и промена седишта Комисије, поједине одлуке из оквира специјалне надлежности) када одлуке доноси већином гласова свих чланова Комисије.<sup>85</sup> У вези са потребном већином, сасвим је у реду задржати садашњи систем, али и тежити да се одлуке доносе консензусом уколико је могуће, ради јачег легитимитета. Начелно, већинско одлучивање омогућава ефикаснији рад и спречава блокаду рада организације. С друге стране, једногласност је неопходна када је реч нпр. о изменама и допунама Конвенције, проширењу чланства и слично. С обзиром на то да организација у актуелном облику у оквиру своје главне делатности, а то је уређење пловидбе Дунавом, доноси претежно необавезујуће одлуке у форми препорука, поставило се питање преласка на систем обавезујућих одлука како би се допринело ефикасности организације, по узору на Централну комисију за пловидбу Рајном.<sup>86</sup> Овакав предлог не би одговарао земљама кандидатима за чланство у ЕУ, имајући у виду утицај на садржину аката које доноси Комисија од стране држава чланица Комисије које нису истовремено и земље чланице ЕУ, а чије се законодавство битно разликује од права ЕУ. Наиме, уколико би Комисија била овлашћена да доноси обавезујуће одлуке, поставило би се питање који би међународноправни извор имао супрематију за нпр. Републику Србију, нарочито у ситуацији када би на другачији начин било уређено неко питање из области пловидбе у односу на прописе ЕУ. Такође, за разлику од Рајнске комисије, коју чине Немачка, Белгија, Француска, Холандија и Швајцарска, чланице Дунавске комисије су на различитом нивоу економског развоја, те би спровођење усвојених обавезујућих техничких одлука, које подразумева финансијска улагања, могло да представља проблем за мање развијене чланице.<sup>87</sup>

Нацртом из 2008. године је као једна од главних новина предвиђен Савет као управљачко тело кога чине представници свих држава уговорница, чији председавајући представља саму Комисију.<sup>88</sup> Он доноси одлуке и препоруке које припремају радне групе на основу предлога уговорних страна или Секретаријата и надгледа њихову имплементацију.<sup>89</sup> Даље се истиче да ће у вршењу његових функција

<sup>85</sup> Конвенција о режиму судоходства на Дунае, чл. 10–13.

<sup>86</sup> Члан 46 Рајнске конвенције.

<sup>87</sup> Статус посматрача при Централној рајнској комисији, поред Републике Србије, имају Аустрија, Бугарска, Велико Војводство Луксембург, Мађарска, Словачка Република, Чешка Република, Румунија, Уједињено Краљевство, Украјина и Пољска.

<sup>88</sup> Нацрт Конвенције о режиму пловидбе Дунавом, чл. 5.

<sup>89</sup> *Ibid.*, чл. 7.

<sup>90</sup> *Ibid.*, чл. 8.

Савету помагати Секретаријат на челу са генералним секретаром.<sup>90</sup> Савет може доносити обавезујуће одлуке и, по потреби, необавезујуће препоруке.<sup>91</sup> Савет ће једногласно доносити одлуке о буџету, таксама, о подношењу измена и допуна Конвенције на Конференцији уговорних страна, о правилима процедуре, о употреби радног језика. Одлуке о организацији рада Савета и његових помоћних тела Савет усваја простом већином гласова свих држава уговорница Конвенције, док одлуке о свим другим питањима усваја двотрећинском већином гласова страна које имају право гласа.<sup>92</sup> О питањима пловидбе, Савет простом већином гласова страна Конвенције које имају право гласа усваја препоруке које не могу бити у супротности са одлукама.<sup>93</sup>

### *Језик и Секретаријат*

Када је реч о употреби језика, и Конвенцијом и Нацртом из 2008. године као службени предвиђени су руски, француски и немачки језик.<sup>94</sup> Годинама уназад се поставља питање увођења енглеског језика. Због превођења на четири језика, самим тим и повећања трошкова и усложњавања процедура предложено је и укидање француског језика који се у оквиру Комисије најмање користи, чиме не би дошло до новог финансијског оптерећења. Чињеница је да енглески није званични језик ниједне државе уговорнице. Ипак, с друге стране, реч је о језику који се користи у већини међународних организација, и у практичном смислу био би олакшан и унапређен рад саме Комисије. Омогућило би се ефикасније учешће стручњака и бољи квалитет размене мишљења.<sup>95</sup>

На крају, да би одговорила својим задацима предвиђеним Конвенцијом, Комисија има на располагању свој Секретаријат и потребни апарат чије се особље регрутује међу држављанима подунавских земаља.<sup>96</sup> У контексту рационализације, можда би требало размислити о смањењу величине Секретаријата. Рад Секретаријата контролише трочлано председништво (председник, заменик, и секретар) кога чине амбасадори акредитовани при Комисији који се бирају на

<sup>91</sup> *Ibid.*, чл. 10.

<sup>92</sup> *Ibid.*, чл. 11.

<sup>93</sup> *Ibid.*, чл. 12.

<sup>94</sup> Члан 15 Конвенције који је предвиђао као службене језике руски и француски, измењен је чланом 5 Додатног протокола који наводи и немачки језик.

<sup>95</sup> О овој теми се већ расправља у оквиру Радне групе са правна и финансијска питања. На 95. заседању Комисије је донета одлука да се енглески користи као радни језик на састанцима експерата. Више информација доступно на адреси: [https://www.danubecommission.org/uploads/doc/2022/protocols/web\\_ru\\_95\\_protocol.pdf](https://www.danubecommission.org/uploads/doc/2022/protocols/web_ru_95_protocol.pdf), 10.7.2022.

<sup>96</sup> Конвенција о режиме судоходства на Дунае, чл. 9.

период од три године. Функционисање Секретаријата и Комисије уопште, поред Београдске конвенције, регулисано је ближе Правилником о раду Дунавске комисије.<sup>97</sup> У складу са резултатима рада 12. ванредне седнице Дунавске комисије, предлаже се да се позивањем на доследну примену члана 9 Конвенције у сва документа којима се уређује делатност Секретаријата, као и у оквиру права и обавеза запослених, уместо термина „држава чланица“ унесе термин „подунавска држава“. На тај начин би се створиле претпоставке за спречавање руских грађана да раде у Секретаријату након усвајања одговарајућих одлука на 97. заседању Дунавске комисије које се одржава 15. јуна. Тиме би се, убудуће, службеници техничког дела Секретаријата запошљавали искључиво из подунавских земаља. Овакво поступање би било супротно досадашњој пракси када су вредновани искључиво професионални квалитети.

### Закључак

Имајући у виду огроман економски и политички значај, као и стратешки положај Дунава, највећег европског и једног од највећих светских речних путева, не чуде кроз историју бројни покушаји великих сила да себи обезбеде привилеговани статус, чак иако река не протиче кроз њихову територију, и све то на штету територијалног суверенитета прибрежних земаља. Важно је напоменути да управо промена односа снага након Другог светског рата доводи до тога да је читава Београдска конференција протекла у духу идеје „Дунав прибрежним земљама“, чија је основна замисао да се надлежности које су у ранијим режимима припадале великим, неприбрежним државама врате подунавским државама.

Међународно право мора да иде у корак са еволуцијом међународне реалности која захтева обнављање регулативе како би био остварен правни оквир за сарадњу између држава.<sup>98</sup> Како је Конвенција формулисана у знатно другачијим геополитичким условима, те тако у низу својих аспеката не одговара актуелним потребама и важности Дунава, не чуди отпочињање процеса ревизије деведесетих година прошлог века који је резултирао најпре потписивањем Додатног протокола уз Београдску конвенцију, а затим и оснивањем Припремног комитета за дипломатску конференцију о ревизији Београдске Конвенције чији је главни учинак Нацрт из 2008. године. Једна од

<sup>97</sup> На снази је Правилник о раду усвојен 2022. године, доступно на адреси: [https://www.danubecommission.org/uploads/doc/2022/rules\\_of\\_procedure/ru\\_rules\\_of\\_procedure\\_2022.pdf](https://www.danubecommission.org/uploads/doc/2022/rules_of_procedure/ru_rules_of_procedure_2022.pdf), 10.7.2022.

<sup>98</sup> Jana Maftai, "Danube Navigation Regime after the Second World War", *Journal of Danubian Studies and Research*, Vol. 6, Nr. 2/2016, p. 353.

кључних новина јесте увођење Савета као највишег тела које би могло да доноси и обавезујуће одлуке, и то консензусом када је реч о најважнијим питањим пловидбе, што је од посебног интереса за Европску унију. Поред механизма одлучивања, један од приоритета ревизије везан је за приступање нових чланова. Тренутни фокус у вези са чланством, али из другог угла, тиче се једне од постојећих чланица Дунавске комисије – Руске Федерације. Иако Додатни протокол уз Београдску конвенцију и последњи нацрт Русију сматрају уговорном страном Конвенције, у контексту украјинске кризе је поново активирано преиспитивање будућег статуса Русије.

На основу стриктно правног тумачења одредби Конвенције и протокола произилази да Руска Федерација може да остане страна уговорница Конвенције иако није подунавска држава, и да би свака модификација у вези са тим захтевала ревизију Београдске Конвенције у складу са измењеним чланом 46 Конвенције, који подразумева сагласност свих уговорница. С обзиром на то да ни искључење Руске Федерације из Припремног комитета не би било правно дозвољено, једини начин да се из будућег рада на ревизији Конвенције искључи Русија своди се на идеју да се расформира постојећи Припремни комитет, конституисан још 1993. године, и да се успостави нови који би чиниле само подунавске државе. Наравно, то би онда отворило и питање доношења потпуно нове конвенције о Дунаву чиме би постојећа Конвенција престала да важи. Међутим, укидање постојеће Конвенције која регулише овако значајну област и која је функционисала претходних седамдесет пет година и доношење нове, која је, изгледа, мотивисана претежно политичким аспирацијама да се искључи једна од уговорница, тешко је прихватљиво у овом моменту. Требало би се уздржати од исхитрених и политички мотивисаних одлука. Такође, мало је вероватно да би се државе које не могу већ петнаест година да се договоре око текста ревидиране Конвенције усагласиле око нове, нарочито имајући у виду да су актери главног спора Румунија и Украјина, а не Русија.

Република Србија свакако треба да настоји да буде укључена у рад Припремног комитета који расправља о конвенцији о Дунаву, и да настави да континуирано доприноси раду и активностима Дунавске комисије у оквиру које се прати и напредак по питању ревизије.<sup>99</sup> Важно

<sup>99</sup> Министар спољних послова Републике Србије, Никола Селаковић, приликом састанка са руководством Дунавске комисије у Будимпешти, крајем 2020. године, истакао је значај Дунава за унапређење регионалне економије, додавши да ће Србија још више улагати у инфраструктуру на Дунаву и у да ће учествовати у реализацији стратешких пројеката Дунавске комисије. Додао је и да је Дунавска комисија од свог настанка у Београду 1948. године нит сарадње међу државама чланицама, и река мира кроз тешке периоде турбулентне историје. Доступно на адреси: <https://www.mfa.gov.rs/mediji/saopstenja/selakovic-sa-rukovodstvom-dunavske-komisije-u-budimpesti>, 10.7.2022.

је користити сваку прилику за билатералне сусрете и размену мишљења са представницима других земаља чланица, а све то у циљу да Дунав заиста постане река која уједињује и зближава европске земље. Кроз рад Дунавске комисије промовише се сарадња држава које имају заједнички интерес по питању очувања реке Дунав, како у контексту пловидбе тако и у све актуелнијем и критичнијем аспекту очувања животне средине и водних ресурса који су све више угрожени. Све се више истиче уравнотежен приступ потребама пловидбе и заштите животне средине.<sup>100</sup> С друге стране, интензивирање сарадње и остваривање заједничких политичких и економских циљева подразумева даље усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ, које произилази из тежњи држава региона да постану пуноправне чланице ЕУ.

Имајући у виду промене које су наступиле од последњег нацрта из 2008. године, најбоље би било приступити изради новог нацрта, али врло пажљиво и стрпљиво, тек када геополитичка ситуација буде стабилнија. За полазну основу требало би узети добра решења садржана у последњем нацрту, а новине би се тицале онога што је у међувремену превазиђено. Све док се не стиша Украјинска криза и не “испеглају” различити интереси држава чланица, примера ради Румуније и Украјине, реална је могућност даљег пролонгирања конкретних резултата. Наредни период требало би искористити за креирање новог приступа у решавању размимоилажења, пре свега у вези са питањем територијалне надлежности, како би дугогодишњи рад на ревизији коначно био приведен крају. Можда би требало размислити о унапређењу и другачијем модалитету рада Припремног комитета, не нужно новом комитету, у циљу дубље посвећености питању модернизације и усклађивања решења садржаних у Београдској конвенцији са модерним европским стандардима. Дипломатских проблема, као и различитих интереса, код сваког мултилатералног споразума има много, али ће заједнички европски интерес вероватно надјачати све те препреке у догледно време. Сврха реке је да уједињује, не да дели.

### Библиографија

- Campbell, John C., “Diplomacy on the Danube”, *Foreign Affairs*, Vol. 27, Nr. 2/1949.
- Gorove, Stephen, “The New Danube Commission: An Interdisciplinary Study in Law and Politics”, *Denver Law Center Journal*, Vol. 41, Nr. 4/1964.
- Maftai, Jana, “Danube Navigation Regime after the Second World War”, *Journal of Danubian Studies and Research*, Vol. 6, Nr. 2/2016.

<sup>100</sup> О балансу пловидбе и заштите животне средине вид. више: Заједничко саопштење Дунавске комисије и Комисије за слив реке Саве из 2007. године. Доступно на адреси: <https://www.icpdr.org/main/activities-projects/development-joint-statement-2007>, 10.7.2022.

- Malagurski, Branislav, "International-Law Aspects of the Danube Navigation and Environmental Protection Regime", *Pravni Vjesnik*, Vol. 25, Nr. 3-4, 2009.
- Sherman, Gordon, "International Organization of the Danube under the Peace Treaties", *American Journal of International Law*, Vol. 17, Nr. 3/1923.
- Trombitcaia, Julia, Koeppel, Sonja, "From a regional towards a global instrument - the 2003 Amendment to the UNECE Water Convention", 2015, доступно на адреси: [https://unece.org/DAM/env/water/publications/Brill\\_book/Trombitcaia\\_Koeppel.pdf](https://unece.org/DAM/env/water/publications/Brill_book/Trombitcaia_Koeppel.pdf), 5.7.2022.
- Vučić, Mihajlo, "The Ecosystem Approach in the Environmental Protection of the Danube River Basin Wetlands", *Danube strategy: strategic significance for Serbia* (eds. Nevenka Jeftić Šarčević, Nevenka Stojić, Edita Karanović), Institute for International Politics and Economics, Belgrade, 2012.
- Аврамов, Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 2003.
- Бартош, Милан, *Међународно јавно право II*, Београд, 1956.
- Дунавска Библиографија* (ур. Марко Новаковић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Ђорђевић, Стеван, Димитријевић, Душко, *Право међународних уговора*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011.
- Зечевић, Радоје Р., *Дунав и Међународно право*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006.
- Крећа, Миленко, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017.
- Тодић, Драгољуб, „Институционални аспекти сарадње држава у сливу реке Дунав, ЕУ интеграције и Република Србија”, *Дунавска стратегија Европске уније у 21. веку* (ур. Душко Димитријевић, Милован Радаковић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016.

Aleksandra Regodić

## REVISION OF THE CONVENTION REGARDING THE REGIME OF NAVIGATION ON THE DANUBE

### ABSTRACT

The paper follows the development of the principle of freedom of navigation on a multilateral level, primarily within the framework of the Convention regarding the Regime of Navigation on the Danube, which emphasizes the interests of the riparian countries in the foreground. Bearing in mind that the Convention was adopted in circumstances significantly different from today's, the question of the need for its revision legitimately arose. For this purpose, the Danube Commission, as a supervisory mechanism, established the Preparatory Committee for the diplomatic conference on the revision of the Belgrade Convention, focusing on: institutional and procedural issues of the Danube Commission, membership, the Commission's decision-making process, language, and reform of the Secretariat. The goal of the research is to gain a better insight into the importance of the revision process, and provide certain guidelines and predictions regarding the further development of matters related to the necessary revision of the Convention, all by analyzing relevant historical segments and positive legal solutions contained in the Convention, taking into account the previous work on revision. This is a matter that is of particular importance for the Republic of Serbia as the depository of the Convention, but also for the entire Danube region and the strengthening of mutual cooperation. Likewise, the issue of membership, as one of the priorities, was brought up again, from a different angle, in the context of the Ukrainian crisis, which confirms the importance of this research. The hypothesis that will be confirmed in the paper is that the revision of the Convention is necessary to a certain extent, taking into account the changed circumstances that have occurred in the last couple of decades. Simply put, there is no international treaty that would be valid in its original form at all times and in all circumstances.

*Keywords:* principle of freedom of navigation, Convention regarding the Regime of Navigation on the Danube, Danube Commission, revision of the Belgrade Convention, Preparatory Committee, International Treaties, Republic of Serbia