

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ПРОМЕНЕ НА ДУНАВУ И СУКЦЕСИЈА МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

I — *Особености међународног режима на Дунаву*

Дунав је у много чему јединствена међународна река. Јединствена је по својим природним (дужина тока и количина воде) и географским особинама (најкраћи пловни пут од средње Европе до Црног мора). Ни политичка и правна историја Дунава није мање јединствена. Од Парског конгреса (1856), када су на Дунав први пут примењена општа правила чланова 109—116. Завршног акта Бечког конгреса (1815) о пловидби међународним рекама, до данас ни на једној међународној реци није било толико промена као на Дунаву, и то како у унутрашњеполитичким тако и у међународним односима подунавских држава, како у најширим европским тако и двостраним односима заинтересованих држава. О Дунаву су садржали одредбе сви најзначајнији уговори о миру од 1856. до 1955. године. Тешко је утврдити тачан број вишестраних и двостраних међународних уговора који се у целини или делимично односе на Дунав¹⁾. Није чудо што је јединственост правног регулисања пловидбе и управљање Дунавом, скоро једно столеће, супротно начелима Бечког конгреса, привлачило пажњу многих писаца не само из подунавских земаља. У тој бурној историји Дунава догодиле су се и многе институционалне промене.

Јединственост међународноправног режима на Дунаву је била и у томе што су на њему деловале две комисије: Међународна дунавска комисија и Европска дунавска комисија. Прва је требало да буде стална и главна а друга привремена (образована на две године). У пракси се догодило обрнуто: Међународна дунавска комисија је потиснута у позадину (у појединим тренуцима се чинило да је била сведена на сектор Бердапа!) а Европска дунавска комисија је добијала све већи политички и правни значај. Иако формалноправно на доњем Дунаву, Европска ду-

¹⁾ Само Југославија је, до 1967, закључила 135 вишестраних и двостраних уговора. Преглед развоја међународних односа југословенских земаља од 1800. до данас, св. I—IV, Институт за међународну политику и привреду, Београд 1953, 1962, 1968, 1969. Нису узети у обзир касније закључени уговори. Није утврђен број двостраних уговора између осталих подунавских држава.

навска комисија је практично деловала на целом Дунаву. У свим учбеницима је навођена не само као једна од најстаријих међународних организација већ и као организација са јако израженим наднационалним овлашћењима, какве су и данас веома ретке. Данас је стање на Дунаву свим другачије.

Београдска Конвенција о режиму пловидбе на Дунаву, од 18. августа 1948³⁾ је уместо раније две постојеће комисије предвидела само једну — Дунавску комисију, у знатно измењеном саставу (чине је само подунавске државе), а поред ње и две секторске речне управе, од којих је једна била веома значајна за Југославију (Бердапска речна управа). Промене су, како неки кажу, револуционарне. Оне су то у толикој мери да нам се, када о њима размишљамо, поставља питање њиховог стварног учинка посматраног не само са политичко-правног и теоријско-правног него и са практичног економског становишта. Политички учинак изгледа највећи. Први пут у својој дугој и крвавој историји подунавски народи су узели управу над Дунавом у своје руке. Правно је значајно да су и на Дунав примењена начела Бечког конгреса, што је омогућило нестанком ранијег међународноправног режима. Економске користи се не могу одмах осетити у већој мери. Њих треба да покаже свакодневна пракса. Она треба да послужи за проверу исправности решења на правном плану. У том погледу изгледа најзначајније нестајање ранијег правног режима, посебно оличеног у постојању и деловању Европске дунавске комисије.

II — Сукцесија дунавских организација

1. Допунски протокол уз Конвенцију о режиму пловидбе на Дунаву, потписан истовремено с Конвенцијом, констатовао је да више не постоје ранији правни акти и режим који су они створили, посебно Конвенција којом се утврђује Коначни статут Дунава, од 23. јула 1921⁴⁾ Сва имовина бивше Европске дунавске комисије је пренета на Управу за Доњи Дунав а „све обавезе бивше Европске дунавске комисије у погледу исплата кредита који су јој били одобрени од стране Велике Британије, Француске, Русије и других држава сматрају се угашеним”.

Тако је питање политички решено. У први мах се чинило и правно-теоријски. Да ли је баш сасвим тако? То зависи од правног основа. Учесници Београдске конференције (изузев три западне силе) су пошли од тога да је ранији правни режим на Дунаву престао услед ратних догађаја (као што је у Меморандуму Генералног секретара УН речено за систем заштите мањина) и одбили да прихвате схватање да је Коначни статут Дунава (1921) на снази и да се, евентуално, може расправљати о његовој ревизији (за коју је, по члану 7, потребна једногласност). Политички и правни разлози су довољно јаки да их није потребно понављати.

Међутим, ово одбијање сваког правног континуитета између два међународноправна режима на Дунаву није сметало да се преузме имо-

³⁾ Службени лист ФНРЈ, 1949, бр. 8; — Међународни уговори ФНРЈ, 1949, св. 2.

⁴⁾ Службене новине Краљевине Југославије, 1931, бр. 189—LXI.

вина ранијих комисија. Очигледно се сматрало да је реч о преузимању имовине која је већ била остала без свога власника. Том приликом је вођено рачуна и о ранијим власницима. „Неликвидирана имовина бивше Међународне дунавске комисије” је пренета на Дунавску комисију а имовина Европске дунавске комисије на Управу за Доњи Дунав. Обавезе обеју комисија, иако не у истој мери, проглашене су угашеним. Све је то типично за сукцесоре који иначе сматрају да стичу права и имовину по свом праву а не изводе их из права претходника. Они нису могли да се изјашњавају о потраживањима јер је Међународна дунавска комисија била презадужена, а њене обавезе су гарантовале подунавске државе, посебно Југославија и Румунија. Ствар је сложенија у погледу Европске дунавске комисије. И то из два разлога: политичко-правног и економског.

Политичко-правни је што су Европску дунавску комисију чиниле угланом неподунавске земље. Оне не признају важност Конвенцији о режиму пловидбе на Дунаву од 1948. тврдећи да је још на снази Коначни статут Дунава (1921). То подразумева и даље постојање Европске дунавске комисије. Из тога произилази економска последица у облику одбијања да се преда имовина бивших дунавских комисија, пре свега, средстава у западним банкама. Напротив, из тих средстава се плаћају службеници Европске дунавске комисије чије је седиште у Риму. Повремено се одржавају и заседања и доносе разне одлуке. Тако је 1953. одлучено да Европска дунавска комисија постоји све док сви чланови не одлуче да она престане, при чему су очигледно на престанак примењена правила која важе за ревизију Статута.

У вези с Европском дунавском комисијом треба напоменути да Допунски протокол уз Конвенцију о режиму пловидбе на Дунаву (1948) није констатовао да су угашене све обавезе Европске дунавске комисије већ само обавезе из кредита добијених од великих сила чланица Европске дунавске комисије! Супротно је учињено с обавезама Међународне дунавске комисије и Администрације Бердапа и Слапова, о чему ће бити речи касније. То омогућава и подунавским државама да за регулисање питања необухваћених Допунским протоколом налазе решења која су практично могућа, ма и не била увек у складу са словом и духом одредаба акта из 1948. Најбољу илустрацију за то представљају два међународна споразума закључена у Риму 23. априла 1977. Један је закључен између Европске дунавске комисије, Француске, Италије, Велике Британије и Грчке а други између Румуније, с једне стране, и Француске, Италије и Велике Британије „као чланова Европске дунавске комисије са седиштем у Риму”, с друге стране. Први споразум је главни а други представља његов прилог (Б).⁴⁾

За ова разматрања је посебно занимљив други споразум у коме се као уговорница појављује Румунија. У његовом уводу се истиче жеља да се „реше финансијски проблеми у вези с потраживањима Европске дунавске комисије која је имала седиште у Галцу”. Чланом 1. се „Европска дунавска комисија са седиштем у Риму” обавезује да преда Румунији одређену количину злата а за узврат се Румунија обавезала да др-

⁴⁾ Објављени у *Revue générale de droit international public*, 1981, № 3, pp. 642—647.

жавама „чланицама Европске дунавске комисије са седиштем у Риму“ стави на располагање злато у страним банкама и одрекла се потраживања према „Комисији и другим државама уговорницама“ (члан 2, ст. 2). Чланом 2, ст. 1. се Румунија, у своје име и у име бивших румунских службеника „Европске дунавске комисије која је имала седиште у Галцу“, одрекла свих потраживања према „Европској дунавској комисији са седиштем у Риму“ и владама Француске, Италије и Велике Британије.

Не оспоравајући ниједној држави право да се бори за повраћај својих добара, може се поставити питање да ли је овим једна уговорница Конвенције и Допунског протокола учинила корак у супротности с њиховим духом, јер изгледа као да је слово сачувано. Као што је речено, Допунски протокол од 18. августа 1948. је констатовао да су угашене обавезе из кредита које су дале Европској дунавској комисији Велика Британија, Француска, Русија и друге земље. Те обавезе нису пренете на Управу за Доњи Дунав. Нису, међутим, поменуле друге обавезе Европске дунавске комисије према државама чланицама нити обавезе према бившим службеницима (пензије). Отуда Румунија, као и свака друга држава, има право да тражи наплату свих потраживања необухваћених Допунским протоколом, као и повраћај све своје имовине. Она исто тако може слободно да располаже својом имовином па и да је поклања коме хоће. Све то може да чини али мора да води рачуна о већ претходно преузетим обавезама. Тако посматран, споразум Румуније с „члановима Европске дунавске комисије са седиштем у Риму“ могао би да буде у складу с највећим бројем одредаба Допунског протокола (1948), осим са оном која говори о непостојању ранијег међународноправног режима на Дунаву. Отуда се више може расправљати о спојивости овог споразума с духом аката из 1948. Као да оживљава правни режим за који је констатовано да није постојао ни 1948. и да према томе не може да производи никаква правна дејства.

Споразум који је Румунија закључила с трима чланицама Европске дунавске комисије употребљава нешто другачију терминологију него споразум између Европске дунавске комисије и четири западне земље. Док овај други помиње Европску дунавску комисију, докле споразум с Румунијом уводи двојну терминологију, разликујући „Европску дунавску комисију која је имала седиште у Галцу“ и „Европску дунавску комисију са седиштем у Риму“. Иако не располажемо документима о преговорима који су довели до споразума очигледно је да је то учињено због Румуније, посебно да се не би покварили њени односи с другим потписницима Конвенције од 1948. Али је зато створена термилошка збрка, бар на први поглед. У два споразума се помињу три различите комисије! У једном се помиње Европска дунавска комисија (чији је члан била и Румунија) а у другом, две наизглед различите комисије, јер се једна помиње с додатком у прошлом времену („... која је имала седиште у Галцу“) а друга с додатком у садашњем („... са седиштем у Риму“). Довољно је стигли се места у коме је имала седиште Европска дунавска комисија и места које и данас неки сматрају за њено седиште, па доћи до закључка да је реч о једној истој — Европској дунавској комисији. Сем ове упадљиве сличности на тај закључак наводи и сама садржина споразума.

У том погледу је нарочито важно да се Румунија одриче свих потраживања не само својих него и румунских службеника „Европске дунавске комисије која је имала седиште у Галцу”. То не може бити никаква друга комисија него Евроска дунавска комисија чији је члан била и Румунија. Само према тој комисији би Румунија могла имати каква потраживања, само у њој су били запослени румунски службеници. А Румунија се одриче потраживања према „Европској дунавској комисији са седиштем у Риму”. Каква је то сад комисија? То је или стара Европска дунавска комисија са члановима који нису признали Конвенцију и Допунски протокол од 1948. или нека нова комисија која се појављује као њен наследник. По употребљеној терминологији, а и на основу чињенице да се Румунија одриче потраживања према тој наизглед новој комисији и од ње још добија неку имовину која је једино могла бити код „Европске дунавске комисије са седиштем у Галцу”, испало би да је реч о некој новој комисији која се појављује као универзални сукцесор некадашње Европске дунавске комисије. То би значило да се поред Управе за Доњи Дунав појављује још један сукцесор Европске дунавске комисије, што је супротно Допунском протоколу од 1948. који је констатовао једно стање које се сада приче.

Други се закључак намеће на основу споразума између Европске дунавске комисије, Француске, Италије, Велике Британије и Грчке. У њему се, с једне стране, помиње само „Европска дунавска комисија”, а с друге, говори о потреби да се регулишу односи с Румунијом. У складу с тим Европска дунавска комисија се саглашава да владе Француске, Италије и Велике Британије уреде односе између Европске дунавске комисије и Румуније, у складу с одредбама споразума који су закључиле с Румунијом (чл. 1) о коме је било речи. А то уређивање се односи на пензије бивших румунских службеника Европске дунавске комисије (у овом споразуму се не помиње да је имала седиште у Галцу!) и румунско одрицање од злата и потраживања од Европске дунавске комисије „са седиштем у Риму” (чл. 2, ст. 2. Споразума с Румунијом). Чланом 2. споразума између Европске дунавске комисије и њених чланица Италија се обавезала да Европској дунавској комисији пренесе злато бивше Управе за поморски Дунав кога се Румунија одрекла (чл. 2, ст. 2. Споразума с Румунијом). На основу Допунског протокола од 1948. било би логично да то злато припадне Управи за Доњи Дунав.

Више од појединости ове велике финансијске трансакције је значајно формалноправно признање (од стране Румуније) постојања Европске дунавске комисије. Ако је то у споразуму између Румуније и неких чланова Европске дунавске комисије могло да буде прикривено збуњујућом двојном терминологијом, Споразум између Европске дунавске комисије и њених чланова је у том погледу савршено јасан и недвосмислен. А он је формалноправно главни уговор док је споразум с Румунијом његов прилог. Тај прилог (Б) је формално одвојени правни акт и само њега је Румунија прихватила. Иако Румунија није прихватила споразум у којем се помиње Европска дунавска комисија могло би се по-

ставити питање није ли га, ипак, прећутно прихватила⁵⁾ јер је знала да ће он бити главни уговор којем ће бити приложен споразум с њеним потписом. Но и без тога нам се чини да и анализа споразума који је потписала Румунија показује да је и он супротан не само духу него и слову Допунског протокола из 1948. и поред свих напора да то не изгледа тако. Како ово питање има далеко већи правни и политички значај који превазилази потребу за решавањем једног конкретног питања, ма како оно било економски значајно, свакако да заслужује знатно продубљеније и свестраније разматрање.

2. То у извесној мери важи и за питање сукцесије дунавских комисија и бердапских управа. Пошто је констатовао да предратни међународноправни режим није више на снази у целини, Допунски протокол (1948) је све обавезе бивше Међународне дунавске комисије и бивше Администрације Бердапа и Слапова прогласио угашеним. Неликвидирана имовина Међународне дунавске комисије је пренета на нову Дунавску комисију. Познато је да Конвенцију и Допунски протокол многе државе нису признале како из политичких тако и финансијских разлога. А у финансијском погледу је постојала тесна веза између Међународне дунавске комисије и Администрације Бердапа и Слапова, образоване Споразумом између Међународне дунавске комисије, Румуније и Југославије, потписаним у Семерингу 28. јуна 1932⁶⁾. Иако по Споразуму Администрација Бердапа и Слапова није била ни посебан субјект међународног права ни орган Међународне дунавске комисије⁷⁾, она је била потчињена Међународној дунавској комисији у много ком па и у финансијском погледу (Међународна дунавска комисија јој је одређивала буџет⁸⁾). Таксе које је наплаћивала служила су, поред осталог, и за исплату дугова Међународне дунавске комисије. Међу тим дуговима је био и 3⁰/₀ мађарски („Бердапски“) зајам за чију су исплату гарантовале Југославија и Румунија⁹⁾. Када се то има у виду разумљиво је што повериоци нису признали акте из 1948. иако су само на име интереса наплаћили више него што је износио цео зајам¹⁰⁾. Свакако да је та околност утицала да Допунски протокол од 1948. са имовином бивших комисија и управа није прихватио и њихове дугове. Ово утолико пре што је владало опште уверење, мада теоријски још неубличено, да државе имају право да се ослободе неравноправних уговора који су иначе супротни основним на-

⁵⁾ По чл. 11. Бечке конвенције о уговорном праву (1969), која тада још није била ступила на снагу, уговор се може прихватити само изричито.

⁶⁾ Службене новине Краљевине Југославије, 1933, бр. 121—XXXV.

⁷⁾ I. Subbotitch, *Le nouveau régime juridique du secteur du Dalube dit des Cataractes et des Portes de Fer*, Belgrade — Paris 1934, p. 36.

⁸⁾ Ј. Пауновић, *Историјски развој принципа слободне пловидбе Дунавом и Конвенција о режиму пловидбе на Дунаву од 1948. год.*, Београд 1957, стр. 58—59.

⁹⁾ Споразумима од 27. и 28. априла 1927. Службене новине Краљевине Југославије, 1930, бр. 282—XCVI. О сразмери гаранције Југославија и Румунија су се споразумеле у Хагу, 18. јануара 1930. Службене новине Краљевине Југославије, 1930, бр. 280—XCV.

¹⁰⁾ Ј. Пауновић, *нав. дело*, стр. 58, 101.

челима међународног права¹¹⁾). Ма колико ово било тачно чини нам се да није потребно њиме оправдавати неприхватање дугова које је проистекло из општег става о нестанку система који је свој правни основ имао у Коначном статуту Дунава. А реч је о фактичком нестанку пре (Београдске дунавске конференције (1948). На тај начин су нестале све организације и управе, па и Међународна дунавска комисија и Администрација Бердапа и Слапова. Предаја њихове имовине (практично само Међународне дунавске комисије, имовина Администрације се не помиње) новим организацијама и телима са истим или сличним функцијама је логична последица схватања да треба да буде употребљена у складу с првобитном наменом.

У пракси невоље проистичу из чињенице да се део те имовине налази у државама које нису признале важност Конвенције од 1948. па су фактички у могућности да задржавањем те имовине врше притисак за исплату по њима још постојећег дуга. Друга невоља је у томе што су Југославија и Румунија гарантовале за исплату зајма. Док у пракси то питање није могло коначно да се реши, дошло је до укидања и нове Бердапске речне управе, предвиђене Конвенцијом од 1948. а основане Споразумом од 31. маја 1953¹²⁾). Све то налаже потребу за улагањем нових напора ради налажења решења која ће бити у складу како с начелним ставом тако и са стварношћу.

III — Закључак

Изнети примери показују да је питање знатно сложеније него што је у први мах изгледало. С једне стране, реч је о врло осетљивим питањима у којима се због различитих интереса није могла постићи сагласност свих заинтересованих. Отуда су решења одраз онога што је у датом тренутку било могуће. То значи да се није увек могла до краја спровести основна замисао. Но то није никаква особеност дунавског питања. Историја међународне заједнице показује да ни много старија установа сукцесије држава није опште прихваћена и да се тек у најновије време постављају нека основна начела и то у појединим областима (нпр. у области међународних уговора). Сукцесија међународних организација је знатно новија појава и она тек захтева проучавања у циљу проналажења неких најосновнијих правила. Практична искуства за сада још нису била довољна за стварање неких закључака који би имали општу важност. Зато ће случајеви дунавских комисија свакако представљати драгоцену сазнање у трагањима за правилима која ће одговарати данашњем ступњу развоја међународне заједнице и њеног правног поретка.

¹¹⁾ У том смислу и Ј. Пауновић, *нав. дело*, стр. 100—101. За теоријско објашњење неравноправних уговора М. Марковић, *Les traités inégaux en droit international*, *Југословенска ревија за међународно право*, 1970, Nos 2—3, pp. 264—283.

¹²⁾ Бердапска речна управа је укинута Споразумом од 10. септембра 1976. Службени лист СФРЈ, Додатак: Међународни уговори и други споразуми, 1977, бр. 11.