

Предложения de lege ferenda относно ревизия на Конвенцията за режима на корабоплаване по Дунава

д-р Сибила Симеонова

Suggestions for revision of the Convention regarding the regime of navigation on the Danube of 1948: The main objective of this study is to establish the regime of navigation on the Danube in the conditions of the expanding and uniting Europe. The work focuses on issues related to the international legal regime of navigation and in particular - the revision of certain provisions of the Danube Convention of 1948 within the unified European water transport system river-sea, which is being developed. Special attention is paid to the ongoing negotiations on updating the existing Danube Convention and its coordination with European law, including negotiations between the EU and the Danube Commission.

Key words: revision of the Convention, regime of navigation, Danube.

ВЪВЕДЕНИЕ

С оглед на настъпилите съществени обществено-политически, технологически и международноправни промени, водещи до създаването на пан-европейски режим на корабоплаване и хармонизиране на нормативната уредба, възникват редица нови потребности, свързани с комплексното използване на Дунава и останалите вътрешни водни пътища от транс-европейската транспортна мрежа река - море.

На шестдесетата сесия на Дунавската комисия през април 2002г. страните-членки приемат решение за учредяване на Подготвителен комитет за провеждане на Дипломатическа конференция за ревизия²²⁷ на Конвенцията за режима на корабоплаването по Дунава от 1948 г. /Белградска конвенция/.

В резултат от дейността на Подготвителния комитет е разработен консолидиран проект на Споразумение за изменение на Белградската конвенция на работен английски език²²⁸.

Към настоящия момент, вече повече от десет години, процесът на ревизия на Конвенцията е в застой, поради следните основни спорни въпроси: чл. 1 ("Териториален обхват"), чл. 8 ("Секретариат") и чл. 10 ("Решения и препоръки") от изработения консолидиран проект за изменение на Белградската конвенция, както и относно присъединяването на Европейската общност към ревизираната Конвенция.

ИЗЛОЖЕНИЕ

§1. Териториален обхват на международния режим

Проблемът за териториалния обхват на международноправния режим на корабоплаването по Дунава е съществен, тъй като през различните периоди на правна уредба в него са включвани различни части от реката и речната система.

В исторически план най-обширното изложение на регламентацията на корабоплаването по Дунава се съдържа в Конвенцията за окончателния статут на Дунав от

²²⁷ Фактически не се касае за цялостно преразглеждане на Конвенцията, както може да се съди от чл. 46 на Конвенцията. В българския текст се посочва, че тя "може да бъде ревизирана", а в руския текст - "пересмотрена". В Устава на ООН, когато става дума за "поправки", чл. 108 предвижда това да става от Общото събрание на ООН, а при по-важни изменения, съгласно чл. 109 се предвижда свикване на "Обща конференция на членовете на Организацията на Обединените нации" при доста по-сложна процедура. В нашия случай, предмет на настоящето изследване, се касае за няколко промени, повечето от които имат процедурен или технически характер. Поради това по-точно би било да се използва термина "поправки" или "изменения". Понятието "ревизия" на многостранен международен договор в международното право по-скоро навежда към много съществено изменение, което засяга основни принципи и норми. Ние възприемаме термина "ревизия", тъй като той се употребява в официалните документи, използвани в преговорите на Дунавската комисия.

²²⁸ W.Дос.2007/78 – проект на протокол за изменение и допълнение на консолидирания текст на проект за ревизия на Белградската конвенция за режима на корабоплаване по река Дунав от 18.08.1948г.; W.Дос. 2007/79 – проект на Конвенция за режима на корабоплаване по река Дунав.

1921г.²²⁹ Режимите, установени през 1856г. с Парижкия мирен договор и през 1948г. с Белградската конвенция, са идентични по своя пространствен обхват. В чл. 2 на Белградската конвенция е изтъкнато, че режимът установен с настоящата конвенция ще се прилага върху плавателната част на реката от Улм до Черно море по ръкава на Сулина, с излаз на морето през Сулинския канал.

В резултат на този подход в Конвенцията за режима на корабоплаването не се включва интернационализирането на свързаните с Дунав притоци, канали и ръкави, т. е. неговата речна система. Тези водни течения остават изцяло под суверенитета и вътрешната юрисдикция на съответните държави. Под пространственото действие на международноправния режим на корабоплаването се поставя “само Дунав, като такъв”.

С приемането на Протокол във връзка с подписването на Допълнителен протокол от 26 март 1998г.²³⁰ и приемането на Германия като страна по Конвенцията за режима на корабоплаването по Дунав, се разширява териториалния обхват на приложение на конвенцията, като вече разпоредбите ѝ се разпростират по плавателната част на река Дунав от Келхайм до Черно море по ръкава на Сулина с излаз към морето през Сулинския канал. С оглед на пространствените граници на действащия международноправен режим на корабоплаване, Дунав има обща дължина от около 2800 км. Въпреки че Сулинският канал на делтата отвежда само десет процента от водите, той се явява основния корабоплавателен път към Черно море.

Разпоредбата на чл. 2 урежда съвсем ясно пространствените предели на действие на международноправния режим на корабоплаване по Дунава, като не включва многобройните съседни реки на Дунав, като Сава и Одер. Изгражданият в продължение много години канал “Черна вода” към Черноморското пристанище Констанца също остава под особен вътрешно държавен, а не международноправен режим.

Към настоящият момент въпроса относно пространствените граници на международноправния режим на корабоплаване по Дунава се поставя особено остро със завършването на канала Майн-Дунав. Тъй като притоците, които в еднаква степен, независимо дали са естествени или изкуствени съединения, не влизат в обсега на действие на Белградската конвенция, каналът получава правен режим на национален воден път на Германия.

Според текущата редакция на член 1231, режимът, установен с проектната Конвенция, ще се прилага върху плавателната част на река Дунав от Келхайм до Черно море по ръкава на Сулина, с излаз на море през Сулинския канал, включвайки фарватера, шлюзове, пристанища, зимовници, убежища, както и подходните канали към шлюзовете и пристанищата. По предложение на съответните договарящи се страни в сферата на приложение на настоящата конвенция по решение на Съвета могат да бъдат включени и други ръкави, притоци и корабоплавателни канали.

С оглед на горното следва извода, че режимът на корабоплаване ще се прилага по отношение на плавателния път на Дунав между Келхайм и Черно море през Сулинския канал (Румъния), аналогично на действащата Белградска Конвенция от 1948 г. Чрез изричното изброяване на фарватера, шлюзове, пристанища, др., се цели постигане на по-голяма прецизност, но по никакъв начин не се разширява териториалния обхват на действие на Конвенцията.

Спорният момент се явява предложението на Украйна, която категорично настоява да се разшири приложението на Конвенцията върху всички естествени канали от делтата на река Дунав, имайки предвид възобновяването на корабоплаването по каналите “Бистрое” и “Килия” от украинската делта на река Дунав през 2004 г.

²²⁹ Кутиков Вл., Сборник международни актове и договори, София, 1948г., стр. 203-214.

²³⁰ Обн.Дв.,бр.92/22.10.1999г.

²³¹ Виж. W.Doc.2007/78-Draft convention regarding the regime of navigation on the Danube, Article 1, Territorial scope.

Текстът на чл. 1 от проекта на Конвенцията за режима на корабоплаване по Дунав, както е видно от хода на преговорите, се оказва особено спорен, тъй като Румъния заявява несъгласие с включването в обхвата на бъдещата изменена конвенция на цялото протежение на Дунав, включително каналите в делтата ѝ, намиращи се на територията на Украйна и Румъния²³² /по-специално канала Бистрое/. Според Румъния процесът на регионално сътрудничество между страните-членки на ЕС и третите страни е изключително важен, но не следва да пренебрегва интересите на никоя страна-членка. В конкретния случай, според Румъния, подчиняването на корабоплаването по цялата река под общия режим на Белградската конвенция ще наруши екологичното равновесие на делтата на р. Дунав, тъй като ще включи и канала Бистрое, строгост се от Украйна, в нарушение на изискванията на международното право и представляващ сериозна екологична заплаха за Румъния. Цитирани и разпространени от Румънската страна са редица международни конвенции, препоръки, резолюции и решения на международните организации, отнасящи се до опазване на екологичното равновесие, както и специално относно канала Бистрое. Предложението на румънската страна²³³ е за запазване на предишния текст на чл. 1, където териториалният обхват е дефиниран от Келхайм до Черно море, през Сулинския канал/.

И двете страни по спора – Украйна и Румъния, са много твърди в своите позиции. А решения за промени в Конвенцията не могат да се приемат без тях²³⁴.

Искането на Румъния се подкрепя от Испания, Швеция, Люксембург, Гърция, Унгария и Австрия²³⁵, с аргумента, че екологичното равновесие е от изключителна важност за ЕС и основен приоритет при намаляване вредните ефекти от цялостната транспортна дейност. Обединеното Кралство и България изразяват съпричастност към екологичния проблем на Румъния /като изрично подчертават, че този проблем се възприема като двустранен между Румъния и Украйна/, но предлагат “гъвкав подход” спрямо текста на член 1, с цел да се удовлетворят интересите на всички страни-членки. Съответно неговото решение следва да се търси в рамките на двустранен преговорен процес между спорещите страни²³⁶.

Всичко гореизложено води до извода, че пространствените граници на действащия международноправен режим на корабоплаването по Дунава не са определени сполучливо и не е обхваната речната система в цялост. Стеснява се сферата на приложение на принципа на свобода на корабоплаването само по Дунава, което неминуемо води до усложнения в корабоплаването.

При една бъдеща унифицирана уредба на европейските вътрешни водни пътища запазването на този режим трябва да се сведе не само до Дунав, а да бъде комплексен валиден за целия басейн. В сегашния си вид той не съответства на общите европейски критерии и правила и ще влезе в противоречие с правния режим, установен за река Рейн и Рейнската система²³⁷. Ако се приеме някакво изключение за Дунав, по такъв начин може да има различни негативни последици от навигационен, икономически или търговски характер за крайдунавските държави. В тази връзка следва да се отбележи, че в никакъв случай една нова или изменена и допълнена конвенция за режима на корабоплаване по Дунава не трябва да разпростира своето пространствено действие в по-тесни рамки от тази за Рейнската система.

²³² Във връзка със споровете относно „териториалния обхват“ на Конвенцията *de lege loci*, следва да се има предвид, че между Румъния и Украйна съществува висящо дело пред Международния съд в Хага, които пряко или косвено засягат и устието на Дунав.

²³³ DOC/12/7 Romanian position on the Ukrainian proposal on the text of article 1 paragraph 1 of the draft Convention Regarding the Regime of Navigation on the Danube.

²³⁴ DOC/12/8 Information Note on Consultations between Romania and Ukraine regarding Article 1 to the Delegations of the Preparatory Process by the Austrian Head of Delegation.

²³⁵ DOC/7/21. Proposals and comments received from the Austrian delegation concerning articles 1, 8, 9, 10, 28 of the draft revised convention.

²³⁶ H.1 Working Party on Land Transport, CM 3776/13.11.2007.

²³⁷ Revidierte Rheinschiffahrtsakte / Mannheimer Akte / 17.10.1868.

Спорен е и въпросът за възможността, предоставена от текущата редакция на член 1, алинея 1, второ изречение, териториалният обхват на ревизираната Конвенция да бъде разширяван с решение на новия висш ръководен орган – Съвета на Дунавската комисия, което има юридически задължителен характер. В тази връзка следва да се има предвид, че разширяването на териториалния обхват на ревизираната Конвенция, юридически, съставлява изменение на международния договор и следователно, би трябвало да се осъществява само по предвидения ред за изменение на Конвенцията. Същевременно, от гледна точка на действащото българско законодателство²³⁸, компетентният орган на държавната власт в Република България, който дава съгласието си за обвързване на Република България с международен договор, е единствено овластен да изрази съгласие и за обвързване на държавата с последващите изменения и допълнения на договора.

§2. Секретариат

Един от проблемните текстове (чл. 8 „Секретариат“) е свързан с критериите за назначаване на висши служители в Секретариата и неговите функции и компетенции. Всички държави-членки споделят виждането, че изискванията за международните служители следва да бъдат: квалификация, професионален опит, справедливо географско разпределение на постове между държавите членки и баланс между половите. Вижданията се различават от гледна точка на йерархията на критериите.

Съгласно предоставената от председателя на Подготовителния комитет информация на заседанието на работната група по юридическите и финансовите въпроси (Будапеща, 17–18 октомври 2006 г.) и на 67-та сесия на Дунавската комисия (Будапеща, 6–7 декември 2006 г.), към момента е постигнат компромис и този текст е свален от списъка на спорните въпроси. В случай, че дискусиата бъде възобновена, следва да се поддържа компромисната позиция, заявявана досега, а именно: критериите за назначаване на висши служители в Секретариата да не бъдат регламентирани от Конвенцията, а от съответните вътрешно-организационни документи на Дунавската комисия.

Този текст се нуждае от по-разгърнато разглеждане не само що се отнася до квалификацията на членовете на Секретариата, а също така и относно функции, компетенции, състав, начин на формирането му и пр. Сегашният текст на чл. 9 от Конвенцията не отговаря на съвременното понятие за Секретариат на една междуправителствена организация. В Устава на ООН, например, има цяла Глава XV с 5 члена, някои от които като чл. чл. 100 и 101 всеки от тях – с няколко алинеи от по 13–16 реда.

§3. Решения на Дунавската комисия

С оглед на целите за изграждане на Единна европейска система на вътрешните водни пътища от корабоплавателен характер и във връзка с унификация на правната уредба, в проекта за изменение и допълнение на Белградската конвенция са предложени съществени изменения във връзка с нормотворческите компетенции на Дунавската комисия. Разработени са два варианта. Първият от тях е да се приеме общ текст, озаглавен „Задължителни решения и препоръки“- член 10. А второто предложение е да се приемат отделни последователни текстове – чл. 10 „Общи разпоредби относно вземането на решения и препоръки“; чл. 10а „Задължителни решения“ и чл. 10б „Препоръки“.

Проблемът, който възниква в тази връзка, е свързан със задължителния юридически характер на Решенията на Съвета на Дунавската комисия – висшият орган според ревизираната Конвенция, и с начина на вземане на решения (консенсус или

²³⁸ Виж. чл 5, ал. 4; чл. 84, ал.9; чл. 85; чл. 98 т.3; чл. 106 и чл.149, ал. 1, т. 4 от Конституцията на Република България, Обн. Дв., бр.56/1991г..

мнозинство) по определени въпроси. Той произтича от призива на Европейската комисия към държавите-членки на Европейския съюз и присъединяващите се държави, да се въздържат от решения относно ревизиране на член 10, поне докато Съветът на Европейския съюз не се произнесе относно членството на Европейската общност в Дунавската комисия.

С цел да не бъде задържан процеса на ревизия на Белградската конвенция, докато бъдат взети решения в рамките на съответните Европейски институции, в по-рядък на Европейската комисия от 8 юни 2006 г., Европейската комисия предлага, при условие че ѝ е даден мандат от Съвета на Европейския съюз за преговори по присъединяване на Европейската общност към Белградската конвенция, Европейската комисия би могла да приеме държавите-членки да продължат да преговарят и да приключат преговорите по ревизията на Белградската конвенция.

По този въпрос първоначално не се постигна политическо решение за даване на такъв мандат. Германия, например, се опасява, че присъединяването на Европейската общност към двете речни комисии ще стане прецедент и съответно основание за присъединяване към другите международни организации в областта на транспорта, като напр. ИМО и др. Интересът на Европейската комисия за членство на Европейската общност в речните комисии е свързан с възможността чрез участие в процеса на вземане на решения, да се постигне хармонизиране на правилата, приемани в рамките на тези международни организации с Общностното законодателство.

Европейската комисия се позовава на компетентността на Общността по отношение на някои от въпросите на транспорта по вътрешните водни пътища, т. е. в областите на Общностна компетентност държавите-членки нямат право да интервенират, включително да договарят с трети страни, поемайки задължения, които биха засягали правилата на Общността, независимо от формата в която същите са изразени. Това би означавало държавите-членки да нямат право да обсъждат и да се обвързват с решенията на висшия орган по ревизираната Белградска конвенция по въпроси от Общностна компетентност. Също така, по въпросите от компетентност на Европейската общност, държавите-членки би следвало да дадат мандат на Европейската комисия да преговаря от тяхно име по ревизията на Белградската конвенция от 1948 г. преди да я подпишат и ратифицират. При условие, че е даден такъв мандат на Европейската комисия от Съвета на Дунавската комисия Европейският Съюз да води преговори за присъединяване на Европейската общност към Белградската конвенция, Европейската комисия би могла да приеме държавите-членки да продължат да преговарят и да приключат преговорите по ревизия на Белградската конвенция. Тогава присъединяването на Европейската общност към ревизираната Белградска конвенция ще се осъществи по реда на чл. 27 от Конвенцията.

След получаване на такъв мандат, Комисията е готова да декларира, че присъединяването към Дунавската и Рейнската комисия няма да се разглежда като прецедент. " Това т. нар "gentlemen's agreement", означава, че съществува съгласие на Съвета да се водят преговори за присъединяване на Европейската общност за присъединяване на Европейската общност към Дунавската комисия. По такъв начин Комисията ще допусне два паралелни преговорни процеса: на държавите-членки на Европейския съюз за ревизия на Белградската конвенция, включително по материята от Общностна компетентност; на Европейската комисия по присъединяването на Европейската общност към нея след влизането ѝ в сила. Комисията няма да възбужда дела срещу държавите-членки на Европейския съюз за нарушаване на Общностното право.

На 7 юни 2007г. по време на заседание на транспортния съвет на Европейската комисия е даден мандат, одобрен от страните членки, за водене на преговорите за изменение и допълнение на консолидирания текст на проект за ревизия на Белградската конвенция.

Този лабиринт от няколко процедурни способности, би следвало да бъде изяснен при последващите етапи на преговорите.

Следва да се отбележи и неясната формулировка по отношение на процедурата за вземане на решения. Проблемът се поражда от обстоятелството, че не са конкретизирани последиците в случай на непостигане на споразумение за решение. Установена е само процедурата, без да се посочват последиците от приемането на конкретния акт.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящата редакция на Белградската Дунавска конвенция от 1948 г. за режима на корабоплаване, свързаните с Дунав реки и канали с корабоплавателно значение остават извън нейната правна уредба. Правните последици на този подход свеждат приложното поле на тази конвенция само до дунавските държави-страни по конвенцията. Този подход по никакъв начин не способства за установяване на единен режим на корабоплаване. Затова идеята за транс европейската транспортна система се приема като положителен момент, свързващ се с унификацията на режима на корабоплаване по континенталните вътрешни водни пътища от корабоплавателно значение и маршрутите река-море.

В проекта за изменение и допълнение на Конвенцията за режима на корабоплаване по река Дунав следва да се отчетат отделните положения при организацията на корабоплаването по маршрутите „река-море“. Нужно е да се разработят специални допълнения към „Основните положения за корабоплаване по Дунав“, включващи въпросите за безопасност на корабоплаването по морските съдове по Дунав и каналните връзки „Дунав-Черно море“. Във всички случаи трябва се проучат меродавните нормативни актове - със задължителен или препоръчителен характер, като се има пред вид, че към настоящия момент решенията на Дунавската комисия се приемат като предложения или препоръки. Горните процеси ще обусловят нуждата от изготвяне на проект за допълнение към Конвенцията за режима на корабоплаване по Дунава, отчитащ отделните разпоредби на организацията на корабоплаването „река-море“.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Гуреев С. А, Тарасова И. Н. Международное речное право, 2004;
- [2] Янков, Ал., Едностранните актове в съвременното международно право – В: Актуални проблеми на международното право, С., 2000, с. 137–242;
- [3] Alvarez, Jose E., International Organizations as Law-makers, Oxford University Press, Oxford Ney York, 2005, p. 247–325;
- [4] Otte, Karsten. Binnenschiffahrtsrecht, Internationale Abkommen und Rechtsakte, Bundesrecht, ausländische Vortschriften, Mannheim, 2003;
- [5] Klein, Stefan, Die Kompetenz der Europäischen Union in Anbetracht der Schifffahrt auf Rhein und Donau unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Stromakten, 2005;

За контакти:

Д-р Сибилла Симеонова, съдия в Административен съд – Русе, тел. : 0878 30 88 77, 0885 453 304; e-mail: Sibilaeneva@yahoo. com

Рецензент:

проф. д-р Благой Видин