

Az 1948. évi belgrádi Duna-egyezmény megkötése a nemzetközi jog tükrében*

I.

A Duna Középeurópa legnagyobb folyama és egyszersmind legfőbb gazdasági ütőere. Jelentősége túlnő az egyes országok határain és eredményes, gazdaságos kihasználása az érdekelt államok megegyezését tételezi fel, tehát nemzetközi jogi szabályozást igényel. Az elmúlt évszázad folyamán a Duna-medence területe különböző imperialista nagyhatalmak érdekkösszeütközéseinek színtere volt és ennek következtében a dunai hajózás rendezése is a nagyhatalmak erőviszonyaihoz igazodott és nem egyszer a dunai népek jogos érdekeinek súlyos sérelmével járt. A nagyhatalmak a dunai hajózás szabályozására és ellenőrzésére alakult nemzetközi bizottságok révén igyekeztek akaratukat a kisebb államokra rákényszeríteni. Ez a törekvésük az érintett államok részéről heves ellenállást váltott ki és e küzdelem — mely többek között nemzetközi jogi érvekkel is folyt — két alapelv körül összpontosult. Nevezetesen, hogy a Dunán a kereskedelmi hajózás valamennyi nemzet számára egyenlő feltételek mellett szabad legyen és hogy a dunai hajózás kérdéseit intéző nemzetközi bizottság csak a parti államok delegátusaiból álljon. E két elv érvényesülése nem minden nehézség nélkül, nem egykönnyen következett be és teljes kifejtésüket csak az 1948. évi Belgrádi Egyezményben találhatjuk meg.

A Belgrádi Egyezmény megalkotását éles nemzetközi jogi viták előzték meg és vették körül, az egyezmény ratifikálását, a Nemzetközi Dunabizottság megalakulását követően pedig számos új szabály és szerv jött létre, melyek mind a dunai hajózásnak a parti államok gazdasági fejlődése és megerősödése érdekében való felhasználását kívánták biztosítani. Sem a Belgrádi Konferencia vitáit, sem az új egyezményt, sem pedig az Egyezmény rendelkezéseinek gyakorlati megvalósulását nem ismertették nemzetközi jogi irodalmunkban, ami annál meglepőbb, mivel a múltban igen sokan és sokszor foglalkoztak a dunai hajózás kérdéseivel.¹ Az Egyezmény jelentősége és az egész kérdés

*Részletek „Az 1948. évi Belgrádi Konferencia és a dunai hajózás új nemzetközi jogi rendezése” c. hosszabb tanulmányból.

¹A dunai hajózás kérdésével foglalkozó magyar szerzők művei a következők: Lers V., *A Duna folyóra vonatkozó nemzetközi jogállapot*. Pallas, Bp. 1891. VII.—253 o.; Kvassay J., *A nemzetközi Duna és Magyarország*. 1913. 37 o. Klm. Közgazdasági Szemle, 1913. évf.; Hajnal H., *The Danube*. Nijhoff, The Hague, 1920. 167 o.; Hajnal H., *A Dunaegyezmény. Békejog és békegazdaság*. 2. köt. 1922—23. 33—37. o.; Hajnal H., *Le droit du Danube international*. Nijhoff, La Haye, 1929. 324 o.; Ajtay G., *A folyamhajózás a nemzetközi jogban és a Duna*. Egyet. ny. Bp. 1933. 234 o.; Lászlóffy W., *A folyók jogviszonyai, különös tekintettel a magyar Dunára*. Egyet. ny. Bp. 1934. 79 o.; Jeszenszky

számos magyar vonatkozása feltétlenül indokolttá teszi, hogy nemzetközi jogi szempontból is megvilágítsunk néhány, az Egyezményrel szoros összefüggésben levő problémát.

Ahhoz azonban, hogy a Belgrádi Egyezmény rendelkezéseinek jelentőségét megfelelően értékelhessük, röviden vázolniunk kell a nemzetközi jognak a folyóvizek helyzetére vonatkozó szabályait, valamint azokat a speciális rendelkezéseket is, amelyeket a múltban különböző nemzetközi szerződések a Dunára vonatkozóan statuáltak. Természetesen nem törekszünk a nemzetközi folyamhajózási jog összes szabályának és teljes problematikájának bemutatására. Az ezzel kapcsolatos elméletek részletes kifejtése a kitűzött feladat szempontjából épp úgy mellőzhető, mint az egyetemes jogszabályoktól eltérő tételes részletrendelkezések aprólékos bemutatása. A munka fő céljának megfelelően csupán a nemzetközi folyamhajózási jog alapelveinek, azok gazdasági-társadalmi alapjának vázlatos bemutatásáról lesz szó, és a történeti fejlődés összegezése során nem a részletrendelkezések, hanem a fejlődés irányának legfőbb jellegzetességei kerülnek előtérbe.

II. A nemzetközi folyamhajózási jog általános szabályai

A folyóvizek azoknak az államoknak a területét alkotják, amelyeken keresztül folynak. Az egyetlen állam területére kiterjedő folyót nemzetinek, a több állam területét átszelő és a tengerrel hajózható összeköttetésben levő folyókat nemzetközieseknek nevezzük.² A több államot átszelő vagy azokat egymástól elválasztó folyók az érintett államok területéhez tartoznak, minden államnak része az a folyamszakasz, mely az ő területén halad át. A két vagy több államot egymástól elválasztó folyóknál az országhatár rendszerint a folyó közép- vagy sodorvonala. A sodor- vagy középvonal által kettészelt folyamszakaszok a megfelelő parti államok területét alkotják. A folyóvíz tehát, eltérően a nyílt tengertől, nem res omnium communis — bár ilyen nézettel is találkozunk —, nem is uratlan dolog, hanem államterület, azaz az állam területi felségjoga és fennhatósága teljes mértékben kiterjed folyóvizeire is. A folyóvizek nemzetközi jogi helyzetének vizsgálatánál ebből a fenti alaptételből kell kiindulnunk.

A., *A Duna nemzetközi jogviszonyai*. Dunántúl, Bp. — Pécs, 1941. 14 o.; Bornemissza F., *A Duna nemzetközi jogi, gazdasági és politikai jelentősége*. Bp. 1942. 6 o.; Lukács L., *A belgrádi Dunakonferencia és a dunai kérdés*. Társadalmi Szemle, 1948. 600—608. o.

² „A két vagy több állam területét átvágó vagy egymástól elválasztó folyókat, amelyeknek hajózható összeköttetésük van a tengerrel, nemzetközi folyóknak hívják, ha nemzetközi szerződések értelmében minden ország kereskedelmi hajói számára megvannak nyitva.” Korovin, *Mezsdunarodnoje Pravo*. Goszjurizdat, Moszkva, 1951. 284. o. — International rivers, „... are navigable from the open sea, and at the same time either separate or pass through several States between their sources and their mouths”. Oppenheim, *International Law*. Vol. I. 7th Ed. Longmans, Green and Co. London, 1948. 420—421. o. — „Internationale Ströme sind diejenigen Ströme, welche das Gebiet mehrerer Staaten durchströmen (oder trennen) und mit dem Meere in schiffbarer Verbindung stehen.” Liszt-Fleischmann, *Völkerrecht*. 12. Aufl. Springer, Berlin, 1925. 308. o. — Hasonlóképpen határozza meg a nemzetközi folyó fogalmát Triepel is. *Ld. Internationale Wasserläufe. Kritische Betrachtungen*. Dümmler, Berlin, 1931. 6—7. o.

Az 1921. évi barcelonai konferencián alkotott egyezmény „egyetemes érdekű nemzetközi folyóról” beszél, ez az elnevezés azonban nem vált általánossá.

Az állami főhatalom teljes és kizárólagos gyakorlásának általános korlátja az az elv, hogy ne sértse más államok jogos — a nemzetközi jog által védett — érdekeit. Ez az általános korlát a saját jogok jóhiszemű gyakorlása esetén rendszerint nem jelent érezhető megszorítást, a nemzetközi folyók vonatkozásában azonban olyan körülmény, amelyet állandóan szem előtt kell tartani. A folyóvizek állandó mozgásban vannak — a nemzetközi folyóké éppenséggel egyik állam területéről a másikéra halad át —, az egyik szakaszon kifejtett tevékenység tehát más szakaszokon is érezteti hatását. Ennek következtében egyetlen állam sem végezhet olyan munkálatokat és nem létesíthet olyan berendezéseket, amelyek a folyónak a másik állam területére eső szakaszán annak rendeltetésszerű használatát akadályozná és maguk után vonnák a folyó medrének, víziútjának, sodorvonalának stb. a másik állam területére kiható megváltozását s a meglévő erőművek kihasználásának és a hajózás lehetőségének megszűnését eredményeznék. stb. Ugyanakkor minden állam köteles eltérni a másik állam részéről a folyó rendeltetésszerű használatának az ő területére is kiható következményeit, természetesen a fent megjelölt esetek kivételével.

A folyóvizek rendeltetésszerű használatának egyik legfontosabb esete a hajózás. A kereskedelmi hajózásnak — utasok és áruk szállításának — nemcsak az államon belüli, de államok közötti viszonylatban is igen nagy a gazdasági jelentősége, melyet a nemzetközi jog is elismer és védelemben részesít. A nemzeti folyók hajózható szakaszain tehát a parti államok lobogóit viselő kereskedelmi hajók szabadon közlekedhetnek, a tengerrel hajózható összeköttetésben levő nemzetközi folyamok pedig nyitva állanak bármely állam lobogóját viselő kereskedelmi hajók előtt. A nemzeti folyókon a közlekedést a területi állam természetesen saját vízijárművei számára tarthatja fenn.

Vitás, hogy vajon minden folyam mellékfolyóival, csatornáival, elágazásaival jogi szempontból egy vízrendszernek tekintendő-e és hogy a nemzetközi folyamokra vonatkozó szabályok kiterjednek-e egész vízhalózataikra. Ezt az álláspontot — mely az 1921. évi Duna-Egyezményben átmenetileg és következtetetlenül tételes jogi elfogadásra is talált — nem fogadhatjuk el, mert nem kell bővebben bizonyítani, hogy pl. a dunai, illetőleg a tiszai hajózáshoz fűződő érdekek nem azonosak és így bizonyos mértékig eltérő szabályozást is igényelnek. Ilyen értelemben foglalt állást a közlekedés és átmenet szabadságáról szóló barcelónai egyezményhez csatolt statutum is, mely 1. cikkének c) pontjában elvi élel, általánosságban megállapítja, hogy „a mellékfolyók különálló víziutaknak tekintendők”.³ Megjegyzendő, hogy valamely folyam nemzetközi jellege egész hajózható szakaszára kiterjed — a Duna esetében tehát Ulmig — és nem a hajózható szakasza által elsőízben átszelt országhatártól kezdődik.

³ 1921-ben Barcelonában a Nemzetek Szövetségének égisze alatt összehívott jogászkonferencia megkísérelte a nemzetközi folyamhajózási jog egységes rendszerbe történő összefoglalását. A konferencia a kitűzött célt nem tudta megvalósítani, mivel az egyes nagyobb folyamokon hatályban levő hajózási rendelkezések között túlságosan nagyok voltak az ellentétek. Nem volt szerencsés a folyóknak gazdasági jelentőségük szerint való osztályozása és kifogásolható az is, hogy a szabad hajózás jogát az egyezményt aláíró államok hajóira korlátozta. E hiányosságok ellenére a konferencia jelentős mértékben hozzájárult a folyamhajózási jog fejlesztéséhez, de bebizonyította azt is, hogy az egyes nemzetközi folyamok hajózását rendező speciális egyezmények előnyösebbek, több sikerrel kecsegtetnek, mint egy egyetemes jellegű nemzetközi szerződés. Ld. az 1928 : XXXIX. tv.-t.

A hajózás szabadsága a kereskedelmi hajók közlekedésének szabadságát jelenti és nem öleli fel a hadihajók, monitorok, rendőri célokat szolgáló vízi-járművek szabad mozgását. Hadihajók, rendészeti járművek csak külön engedély alapján kereshetik fel más államok területének hajózható folyamszakaszait. Ami viszont a kereskedelmi hajózás szabadságát illeti, az az általánosan elfogadott felfogás szerint „... magában foglalja a hajók mozgásának szabadságát, a kikötőkbe való belépést, a dokkok és rakodók használatának, az áruk ki- és berakásának, valamint áruk és utasok szállításának szabadságát.”⁴ Tilos a kereskedelmi hajók mozgásának korlátozása és azon berendezések használatától való megfosztása, amelyek a forgalom lebonyolításához szükségesek, és nem kevésbé tilos megkülönböztetések alkalmazása az eltérő lobogókat viselő hajók és azok áruinak tekintetében. Tilos illetékek kivetése a hajózás pusztá ténye alapján, a partmenti állam azonban jogosan szedhet díjakat a mederjavítási és fenntartási munkálatok költségeinek fedezésére. A hajózó út fenntartásához szükséges illetékeket és a kikötői berendezések használati díját a hajók nemzetiségére és a szállított áruk eredetére vagy rendeltetési helyére való tekintet nélkül kell megállapítani.

A hajózás szabadságával kapcsolatos szabályok megtartásának ellenőrzésére, a hajózó út fenntartásának biztosítására a történeti fejlődés során nemzetközi folyambizottságok létesültek. Ezek a folyambizottságok az állami szuverenitás, a területi felségjog és fennhatóság elvéből és tartalmából kifolyóan jogszerűen csak a parti államok képviselőiből állhatnak. *Csak a parti államok jogosultak arra, hogy az ő területüket képező folyamokat érintő határozatokat hozzanak s hogy államterületükön a szabad hajózást biztosító egyezmények végrehajtását ellenőrizzék.* A folyambizottságok hatáskörét, illetőleg ennek korlátait az állami szuverenitás és az állami fennhatóság alapelvei határozzák meg olyan értelemben, hogy a bizottságok jogszerűen sohasem helyettesíthetik a parti államok hatóságait és csak a folyamhajózás általános elveinek megsértésével sajátíthatják ki azok funkcióit. F. Martens, a múlt század második felének nagytekintélyű nemzetközi jogásza, egyik jelentésében helyesen állapította meg, hogy „nemzetközi hatóság csupán abban az esetben helyettesítheti hasznosan a partmenti hatóságot, ha a folyó olyan területeken halad át, ahol nincs a modern állam követelményeinek megfelelően megszervezett hatalom.”⁵ Természetesen előfordultak és ma is előfordulnak ezektől eltérő speciális szabályok, jelenleg azonban a nemzetközi folyók jogállására vonatkozó alapelvek összefoglalásáról van szó és ez alapelvek érvényességét, irányadó voltát nem ronthatja le egy-két velük ellentétes rendelkezés.⁶

⁴ Az Állandó Nemzetközi Bíróság ítélete az ún. Oscar Chinn-ügyben. Hudson, *World Court Reports*, Vol. III. 1932—35. Carnegie Endowment, Washington, 1938. 434. o.

⁵ Ld. *Annuaire de l'Institut du droit international*. 1886. 272—289. o.

⁶ „... dans quelques cas des conventions ont dérogé à la règle générale qui est la gestion des parties des fleuves par les Etats riverains respectifs. Il faut dire et souligner que la gestion internationale n'existe que dans des cas exceptionnels en vertu de dispositions conventionnelles expresses. Par la force même des choses, les règles qui déterminent la liberté de la navigation ne peuvent généralement être appliquées que par les Etats riverains. Ce sont les Etats riverains qui édictent des règlements de navigation et en assurent la police.” B. Winiarski, *Principes généraux du droit fluvial international*, *Recueil des Cours*. 1933. Sirey, Paris, 1934. 45. költ. 205. o.

A szabad hajózás jogát különböző elméletek segítségével igyekeztek alátámasztani, különböző alapjogokból próbálták levezetni s ennek során a nemzetközi jog tudósai nem egyszer olyan következtetésekre jutottak, amelyek nem feleltek meg a tényleges helyzetnek, a fennálló szokásjognak és a tételes szabályoknak. Bluntschli szerint pl. a folyóvizek mindenki által használható közjavak és ennek következtében minden hajózható folyó — akár nemzeti, akár nemzetközi — nyitva áll bármely hajó előtt. Strupp elmélete viszont, amely az államoknak a folyók feletti teljes és korlátlan tulajdonát hirdeti, oda vezet, hogy bármely parti állam bármikor megakadályozhatja a többi parti és nem parti államot a folyami hajózás gyakorlásában. A közös tulajdon, a nemzetközi szolgalmi jog, a parti szomszédjog elméletei, valamint az állami alapjogok természetjogi gyökerekből táplálkozó elmélete szintén nem nyújtanak kielégítő választ. Egy-egy jogintézményt nem elméleti fejtegetések és megfontolások alakítanak ki, hanem a társadalom adott gazdasági rendje hozza azokat létre saját érdekeinek védelmében és a tudomány — jelen esetben a nemzetközi jogászok és jogtudósok — feladata az, hogy ezeknek az új intézményeknek jogi tartalmát kifejtse és elhelyezze a nemzetközi jog egészének rendszerében. A szabad hajózás elvét és szabályait az alakította ki, hogy a tőkés társadalmi rendnek a kereskedelem, piaci kapcsolatok kiszélesítése céljából a különböző államok területét átszelő folyóvizeken a hajózást a parti államok, a jelentősebb folyamok esetében pedig valamennyi állam hajói számára szabaddá kellett tennie. Ezt a különböző, területileg érdekelt burzsoa államok számos nemzetközi konferencián deklarálták, számos nemzetközi egyezményben tételes jogilag is rögzítették⁷ annyira, hogy ma már ilyen tartalmú általánosan, egyöntetűen követett gyakorlatról, szokásjogi jellegű szabályról is beszélhetünk.

A szabad hajózás jogát tehát nem a római jogi, természetjogi vagy más elvi tételekre alapozott érvelés alakította ki, ilyen jogot csupán az államok egybehangzó akarata teremthetett. Milyen jellegű azonban az erre vonatkozó szokásjogi szabály? Egyes szerzők — így pl. Westlake és Keackenbeeck — szerint ez a jog csupán lex imperfecta, melynek tényleges megvalósulásához, tényleges élvezetéhez egyezményekre van szükség, jöllehet nem nélküli egy lex perfecta minden elemét.⁸ Hasonló álláspontra enged következtetni Gyurgyenevskij és Molodcov meghatározása a nemzetközi folyókról. Eszerint „... a két vagy több állam területét átvágó vagy egymástól elválasztó folyókat ... nemzetközi folyóknak hívják, ha nemzetközi szerződések értelmében minden ország kereskedelmi hajói számára meg vannak nyitva”.⁹ Annyi mindenesetre kétségtelen — amint ezt a történeti fejlődés vizsgálata a későbbiekben meggyőzően igazolni fogja —, hogy a többoldalú nemzetközi szerződések a nemzetközi hajózás rendezésénél kimagasló jelentőségűek.

A folyamhajózás szabadságának deklarálását a feltörekvő polgárság, történetileg pedig a francia forradalom vívmányának kell tekintenünk. A feudális

⁷ Hasonló eredményre jut a fent említett elméletek beható elemzése után Winiarski is: „Le résultat auquel nous a amené l'étude de cette question — mondja — est que c'est précisément dans le consentement de l'Etat territorialement intéressé qu'il faut chercher la base juridique du droit de naviguer en territoire étranger.” I. m. 147. o.

⁸ G. Keackenbeeck, *International Rivers*. London, 1920. 14. o.

⁹ Korovin, i. m. 284. o.

társadalmi és gazdasági rendet a különböző kiváltságok és előjogok sora jellemezte. A feudális földesurak rév- és vámjogai a kereskedők mozgékonyosságát, jövedelmét érzékenyen korlátozták és köztük nem utolsó sorban azok, amelyek a folyami hajókon szállított árukat érintették. A feudális társadalmi renden belül kibontakozó tőkés termelési viszonyok egyre erősebb és öntudatosabb polgári osztályt alakítottak ki, mely a kereskedelmi élet szabadságának biztosítása és a piacok kiszélesítése érdekében a feudális előjogok megszüntetésére törekedett. A folyamhajózás terén is — először persze az államon belüli jog területén — az egyes földesurak vám- és révjogainak eltörlését követelte, később pedig a nemzeti határokon túl, az ún. nemzetközi folyók szabad és közös használatának biztosítását tűzte ki céljául. Azok az államok, amelyekben a tőkés termelési viszonyok a legkorábban váltak uralkodóvá — Németalföld és Anglia — elsősorban tengeri hatalmak voltak és a folyamhajózás kérdése nem igen foglalkoztatta őket,¹⁰ mikor azonban Franciaország, az európai kontinens akkori legerősebb hatalma lépett a tőkés átalakulás útjára, a folyamhajózás szabadságának azelőtt legfeljebb néhány jogtudós által képviselt tétele egyszerre időszerű és sürgősen megoldandó kérdéssé vált. A nagy francia forradalom során a Conseil Executif Provisoire 1792. november 16-án kelt és oly sokszor idézett, híres rendelete kimondotta, hogy a folyóvizek az általuk öntözött területek közös és elidegeníthetetlen tulajdonai és hogy egy nem nemzeti folyó kizárólagos birtoklása „a feudális szolgalmak maradványa, vagy legalábbis gyűlöletes monopólium, melyet csak az erőszak állíthatott fel és csak a tehetetlenség fogadhatott el...”¹¹

A kérdés megfelelő rendezése természetesen csak nemzetközi szerződések útján volt lehetséges és erre a francia forradalmat követő napóleoni háborúk lezárása után került sor. Az Európa új térképét megrajzoló Bécsi Kongresszus a hajózás szabadságának elvét záróaktájának 108—116. cikkeiben „Règlement pour la libre navigation des rivières” cím alatt szabályozta. A 108. cikk kimondotta, hogy az államok, amelyeknek a területét ugyanaz a hajózható folyó szeli át vagy választja el egymástól, kötelezik magukat, hogy közös egyetértéssel rendezik mindazt, ami e folyón való hajózásra vonatkozik, a 109. cikk pedig megállapította, hogy „a hajózás teljesen szabad lesz az előző cikkben megjelölt folyók valamennyi szakaszán, egészen a torkolatig, és senkinek sem tiltható meg a kereskedelem vonatkozásában, stb.” A Bécsi Kongresszus határozata alapján a nagyobb európai folyók közül elsőnek a rajnai hajózást rendezték, 15 évig húzódó tárgyalások eredményeként, 1831. március 31-én. Az azt követő évszázad folyamán azután számos, a hajózás szabadságát biztosító vagy biztosítani kívánó egyezmény jött létre mind az európai, mind pedig a többi földrész nemzetközi folyóinak vonatkozásában.¹² Ezek között a legtöbb vitát és a legtöbb jogszabályt éppen a dunai hajózás rendezése tette szükségessé.

¹⁰ Nem érdektelen annak megemlítése, hogy Grotius, a *Mare liberum* szerzője a folyamhajózás szabadságának is egyik előharcosa volt.

¹¹ „...reste des servitudes féodales ou du moins un monopole odieux, qui n'a pu être établi que par la force, ni consenti que par l'impuissance”. *Extrait des registres des délibérations du Conseil Exécutif Provisoire du 16 nov. 1792.* *Moniteur Universel* de 1792. No. 121.

¹² Ld. Ch. Dupuis, *Liberté des voies de communication. Recueil des Cours*, 1924. Hachette, Paris, 1925. 2. köt. 221—234. o.

III. A dunai hajózás nemzetközi jogi szabályozása a Belgrádi Konferenciáig

Franciaország delegátusai a Bécsi Kongresszuson, sőt azt megelőzően már 1797-ben Radstadtban is felvetették a dunai hajózás általános nemzetközi jogi rendezését, azonban sikertelenül.¹³ A Bécsi Kongresszus egyébként sem oldhatta volna meg eredményesen ezt a problémát. A Duna alsó folyása akkor még a török birodalomhoz tartozott, Törökország azonban — nem lévén az európai nemzetközi jogközösség, az európai koncert tagja — a kongresszusra sem kapott meghívót, az ő részvétele nélkül pedig a dunai hajózás rendezése eleve reménytelen vállalkozás lett volna. Az azonban kétségtelenül a Bécsi Kongresszus érdeme, hogy a dunai hajózás szabadságának kérdését az európai nemzetközi konferenciák napirendjére tűzték.

A Duna-kérdésnek politikai és gazdasági összetevői voltak, megoldását politikai és gazdasági érdekek sürgették. A politikai tényezők között — amelyek távolabbi összefüggéseikben természetesen szintén gazdasági érdekeket fejeztek ki — első helyen a cári Oroszországnak a Balkán felé irányuló expanzív törekvéseit említhetjük meg, amelyek nemcsak Törökország, de a Balkánon szintén terjeszkedni kívánó Habsburg birodalom, sőt a Földközi-tengeri hatalmi pozícióit féltő Anglia ellenállásába ütköztek. Az 1812. évi bukaresti béke az orosz-török határ egyik szakaszaként a Duna deltájának északi ágát jelölte meg. Ezzel Oroszország is dunai állammá vált és az 1856—1878. és 1918—1940. között eltelt évek kivételével mindenkor dunai állam volt, tehát mint közvetlenül érdekelt parti állam és mint európai nagyhatalom, egyaránt nagy szerepet játszott a dunai hajózás rendezésében. 1812-től kezdve a dunai hajózás szabadsága és rendezése osztrák-török határkérdésből európai kérdéssé, az európai nagyhatalmak egyik sokat vitatott kérdésévé vált.

A nagyhatalmi érdekellentétek mellett a dunai hajózás jogi szabályozásának megoldása tekintetében nem csekély jelentősége volt a közvetlen gazdasági érdekeknek is. A XIX. század első felében a Duna völgyében a feudalizmus elmaradott terménygazdálkodásának helyét a kapitalista pénzgazdálkodás foglalta el, mely az árutermelés ugrásszerű emelkedését vonta maga után. 1830 táján megjelentek az első gőzhajók és a dunai államok gabonaexportja rohamosan növekedni kezdett.¹⁴ A polgári demokratikus államok megteremtése az 1848-as forradalmak során a császári és a cári szuronyok túlereje miatt nem sikerült ugyan, a gazdasági fejlődést azonban katonai kényszerrel sem lehetett megállítani, illetőleg visszaszorítani, és a kapitalista árutermelés mennyisége, a polgárság befolyása és jelentősége egyre növekedett. Az 1854—55. évi orosz-török háború Anglia és Franciaország beavatkozása következtében Oroszország vereségével végződött és a győztes Anglia és Franciaország a háborút lezáró 1856-os Párizsi Kongresszuson elérte,

¹³ A dunai hajózás jogi szabályozásának kezdetei — amint azt Hajnal Henrik fent említett munkájában kimutatta — visszanyúlnak a rómaiak korába, sőt még azon túl is, hiszen bizonyos adatok arra engednek következtetni, hogy a Duna folyása mentén fekvő görög gyarmattelepülések — Noviodonum, Durostorum, Nicopolis, Bononia stb. — is kötöttek egymással egyezményeket a hajózás és a kereskedelem biztosítása végett. A különböző osztrák-török békeszerződések — így az 1699. évi karlócai és az 1718. évi pozsareváci szerződés — több ízben ünnepélyesen leszögezték a dunai hajózás szabadságát, az ezzel kapcsolatos rendelkezések azonban a Fényes Porta ismételt „senedjei” — rendeletei — ellenére legnagyobb részt papíron maradtak.

¹⁴ Míg 1830 előtt a Duna torkolatát felkereső hajók száma alig figyelemre méltó, 1837-re ez a szám hihetetlen magasra, 1300-ra szökik fel. Hajnal, i. m. 15. o.

hogy nagyhatalmi érdekeiket a közkeletű politika szempontjából oly fontos Dunatorkolat nemzetközi ellenőrzésével messzemenően biztosították. A Kongresszus a dunai hajózás első átfogó jellegű nemzetközi szabályozásával ezenkívül kielégítette a ténylegesen fennálló, erőteljesen jelentkező gazdasági igényeket is.

Az 1856. évi párisi szerződés 15—19. cikkei a Bécsi Kongresszusnak a folyamhajózásra megállapított elveit a dunai hajózás tekintetében ünnepélyesen deklarálták. Megállapították, hogy a hajókon levő áruk után illeték a hajózás pusztá ténye alapján nem szedhető és hogy a biztonsági és rendészeti intézkedéseket oly módon kell foganatosítani, hogy a hajózás szabadságát ne korlátozzák.

A konferencia különválasztotta a folyami Duna és a Duna-torkolat, az ún. tengeri Duna problémáit, és azok gyakorlati megoldása érdekében két bizottságot állított fel, a Parti Államok Bizottságát és az ideiglenesnek szánt Európai Dunabizottságot, melynek jogkörét a technikai jellegű folyamhajózási munkálatok elvégzése után a parti államok bizottsága vette volna át. Ez utóbbi bizottságban — miként azt neve is mutatja — a parti államok: Ausztria, Bajorország, Törökország és Württemberg küldtek volna egy-egy képviselőt. A bizottságot a három hűbéres dunai fejedelemség (Szerbia, Moldva és Havasalföld) megbízottai egészítették ki, akiknek delegálása a Porta jóváhagyásától függött. A dunai hajózás jogi rendezése és szabályozása tehát az eredeti elgondolás szerint az egyetemes nemzetközi jog rendelkezéseivel és a területi szuverenitás elvével teljes összhangban, a parti államok kezében lett volna. Ennek az elgondolásnak a megvalósulását az imperialista nagyhatalmi politika hiusította meg.

A folyami Duna és a tengeri Duna problémáinak elválasztása elsősorban a Duna középső folyását birtokló osztrák nagyhatalom álláspontjának érvényesülését jelentette, mely — ha elismerte is az idegen érdekeket a Duna torkolati szakaszán — ragaszkodott hegemoniájának biztosításához a Duna középső és felső folyása mentén. A Párisi Konferenciára menő osztrák delegátusok utasítása szerint „világosan meg kell különböztetni a szulinai kérdést a tulajdonképpeni Duna problémájától. Ami az elsőt illeti, valamennyi hatalomnak egyenlő jogai vannak, míg ez utóbbi megvitatásában csak a parti államok vehetnek részt”.¹⁵ Ausztria kezdettől fogva arra törekedett, hogy gazdasági és politikai túlsúlyát jogilag kifejezésre juttassa, és ezért a vámintézkedések megszigorítása, a hajózásnak a parti államok hajóira való korlátozása mellett foglalt állást és ellenzett mindenféle kapcsolatot az Európai Dunabizottsággal. A vámintézkedések kérdésében sikerült is álláspontját érvényesítenie, és az elkészített „Acte de navigation sur le Danube” az ő felfogását tükrözte. Ausztria monopolisztikus törekvései a Parti Államok Bizottságának működését nagymértékben akadályozták. A folyami rendőrség szabályzatát is egyedül, a bizottság részvétele nélkül dolgozta ki.

Amikor a nagyhatalmak 1858-ban Párizsban ismét összeültek a román fejedelemségek helyzetének megvitatására, augusztus 16-án egyhangúlag elutasították az Ausztria által kidolgozott hajózási egyezményt, mivel az nem felelt meg a hajózás szabadságáról vallott nézeteiknek. Ausztria meg sem kísérelte, hogy álláspontját a nagyhatalmakkal elfogadtassa, de nem mutatott hajlandóságot új egyezmény kidolgozására sem. Az eredeti egyezményt

¹⁵ Hajnal, i. m. 29. o.

Ausztria Württemberggel és Bajorországgal a hozzájuk tartozó Duna-szakaszon hallgatólagosan életbeléptette. Ennek következtében az állandó jellegűnek szánt Parti Államok Bizottsága semmiféle gyakorlati tevékenységet sem tudott kifejteni és hamarosan meg is szűnt.

Sokkal nagyobb jelentőségre tett szert az Európai Dunabizottság, melynek hivatalosan az volt a feladata, hogy eltávolítsa a Duna torkolatában levő homokzátonyokat és kimélyítse, hajózhatóvá tegye a különböző Duna-ágakat, lényegében azonban a nyugati hatalmak kereskedelmi érdekeit védelmezte a cári Oroszországgal és az Osztrák—Magyar Monarchiával szemben. Ebben az időben sem Törökország, a területi szuverén, sem hűbéresei nem rendelkeztek megfelelő szakemberekkel és a szükséges technikai felkészültséggel a Duna torkolati szakaszán szükségessé váló hydrotechnikai munkálatok elvégzésére. Ez a körülmény átmenetileg indokoltá tette, hogy a technikailag haladottabb európai nagyhatalmak szakembereire bizzák e feladat megoldását, és hogy a munkálatok anyagi és politikai szempontból való biztosítását a nagyhatalmaktól álló szervezet lássa el. A későbbi események azonban megmutatták, hogy a Bizottság működésében a technikai problémák mellett mindinkább hatalmi kérdések kerültek előtérbe.

Az Európai Dunabizottság, mely kezdetben Ausztria, Franciaország, Nagy-Britannia, Oroszország, Poroszország, Szardínia delegátusaiból és Törökországnak mint parti államnak a kiküldöttjéből állott, Galacot választotta székhelyül, ahol 1856. november 4-én megtartotta első ülését, megkezdte a torkolatok kimélyítésének munkálatait és a költségek fedezése érdekében illetékeket állapított meg. Az eredetileg két évre tervezett munkálatokat a megszabott idő alatt nem végezhettk el és ezért a Bizottság mandátumának időtartamát ismét meghosszabbították. Az 1865-ben létrejött galaci szerződés részletesen szabályozta a hajózás anyagi feltételeit, a végrehajtandó munkálatokat, a hajózás igazgatását stb. stb. Az érdekelt nagyhatalmak a galaci szerződést jóváhagyták és a Bizottság fennállását további 5 évvel, az 1871. évi londoni konferencián pedig újabb 12 évvel meghosszabbították. 1878-ban a Berliini Kongresszus a Bizottság hatáskörét kiterjesztette az Izakesától Galacig terjedő szakaszra, majd az 1883. évi londoni konferencia a Galactól Brailáig terjedő szakaszra is. Az 1883. évi londoni konferenciára Romániát a nagyhatalmak csupán tanácskozási joggal hívták meg, mely a meghívást éppen ezért elutasította és nem járult hozzá az Európai Dunabizottság illetékességének Brailáig való kiterjesztéséhez sem. Meg kell említenünk, hogy a Bizottság illetékességének kiszélesítésével egyidejűleg mandátumának időtartamát 21 esztendővel hosszabbították meg és ezt azután később automatikusan 3—3 évvel megtoldották. A Bizottság — mint erre már fentebb utaltunk — a Duna torkolatánál önállóan intézkedett, szabályrendeleteket adott ki, illetékeket szedett, sőt bírói tevékenységet is folytatott. Számos nemzetközi jogász az Európai Dunabizottságot a nemzetközi jog alanyának, sőt volt olyan is, aki *sui generis* államnak tekintette.¹⁶

A Bizottság fennállása és működése a parti állam, Románia szuverenitásának állandó sérelmét jelentette és Románia ismételten tiltakozott is ellene, a nagyhatalmakkal szemben azonban területi felségjogait nem tudta eredményesen megvédeni.

¹⁶ Pl. Holtzendorff, Engelhardt, Renault.

Az 1856-os párizsi rendezést követő több mint félévszázad során tehát a hajózás szabadsága a Duna felső és középső szakaszán Ausztria — illetőleg 1867 után az Osztrák—Magyar monarchia — monopolisztikus törekvései következtében nem, vagy nem mindig érvényesült, ugyanakkor viszont a tengeri szakaszon, azaz Braila és a torkolat között a hajózás szabadságának kétségtelen érvényesülése az Európai Dunabizottság hatáskörének kiszélesítése következtében a parti állam felségjogainak súlyos sérelmével párosult. *A Duna vonatkozásában alkotott szabályozás tehát — főleg a Bizottság összetételét, hatáskörét stb. illető rendelkezések tekintetében — eltért az egyetemes nemzetközi jog szabályaitól: a különböző Duna-egyezmények (Párizs 1856., Berlin 1878., London 1883.) speciális, partikuláris jellegű és — tegyük hozzá — a parti államokra nézre hátrányos tételes jogot teremtettek.*

A Duna mentén az 1914—1918-as világháború befejezésével csupa kis állam alakult, amelyek ellentétes politikai törekvéseik miatt nem tudtak egységesen fellépni a győztes nagyhatalmakkal, Franciaországgal, Nagy-Britanniával és Olaszországgal szemben. Így azok továbbra is megtartották kiváltságait, sőt előjogaikat a parti államok rovására még ki is szélesítették. Egyik eszköze ennek az volt, hogy a békeszerződések szövegébe számos, a dunai hajózással kapcsolatos rendelkezést vettek fel¹⁷ és a legyőzött államokat a békeszerződések által kötelezték arra, hogy a később kidolgozandó végleges egyezményt eleve elfogadják.

A trianoni békeszerződés 314. cikke értelmében Magyarország kötelezte magát, hogy az említett általános egyezményhez csatlakozik. A jelzett egyezmény, melyet 1921-ben Párizsban dolgoztak ki és írtak alá és amely a Magyar Törvénytárban az 1923 : XI. tv.-ként nyert becikkelyezést, valóban utal a versaillesi, a saint-germaini, a neuilly-i és a trianoni szerződésekre, olyan értelemben, hogy azok határozatainak megfelelően óhajtja megállapítani a nemzetközi dunai hajózás „szabadságát” véglegesen biztosító általános szabályokat.

A nagyhatalmak nemesak a számukra oly sok előnyt nyújtó és a Winiarski által „különleges anakronizmusnak” nevezett Európai Dunabizottság fenntartásához ragaszkodtak, hanem az 1921. évi párizsi egyezmény értelmében megalakították a Nemzetközi Dunabizottságot, mely a Dunának Ulmtól Brailáig terjedő szakaszán és fő mellékfolyóinak hajózható részén¹⁸ volt hivatva

¹⁷ A nagy és kis államok viszonyában érvényesülő egyenlőtlen elbánás elvének kifejezése például a trianoni szerződés 276. és 277. cikke. A 276. cikk kimondotta, hogy a Duna vízhálózata nemzetközinek nyilvánított részén „az összes hatalmak állampolgárai, javai és lobogói teljesen egyenlő elbánásban fognak részesülni, akként, hogy a hatalmak bármelyikének állampolgárai, javai és lobogója hátrányára semmiféle megkülönböztetést sem szabad tenni köztük és magának a parti államnak vagy annak az államnak polgárai, javai és lobogója között, amelynek állampolgárai, javai és lobogója a legtöbb kedvezményt élvezik”. Ugyanakkor — amint azt a 277. cikk megállapítja — „a magyar hajók a személyi- és áruforgalmat rendes járatokkal, valamelyik Szövetséges és Társult Hatalom kikötői között csak ennek különös felhatalmazása alapján bonyolítathatják le”.

¹⁸ Az 1921. évi párizsi egyezmény 2. cikke értelmében a Duna nemzetközinek nyilvánított vízhálózatához tartozik a Morva és a Thaya vízfolyásának az a része, mely Ausztria és Csehszlovákia határát alkotja, a Dráva Barestől kezdve, a Tisza a Szamos torkolatától kezdve, a Maros Aradtól kezdve, valamint azok az oldalesatornák, vagy vízmedrek, amelyek akár az említett vízhálózat természetétől fogva hajózható szakaszainak megkettőzésére, vagy megjavítására, akár pedig arra szolgálnak, hogy ugyanazon víziutak egyikének természetétől hajózható két szakaszát összekössék.

a hajózás rendezésére, és a Bizottságban helyet biztosítottak a parti államok delegátusai mellett saját képviselőik számára is. A Bizottság állapította meg a parti államok javaslatai alapján a vízhálózat megjavításának általános tervezetét, felülvizsgálta és — ha szükségesnek látta — módosította a parti államoknak saját folyamszakaszai fenntartására irányuló terveit. A munkálatok végrehajtása már az egyes parti államok feladata volt. A Bizottság szakszerveiben a nem parti államok polgárai jutottak vezető szerephez. Így pl. az Állandó Főtitkárság vezetőjét a Bizottságban képviselt nem parti államok polgárai közül kellett megválasztani, a Műszaki Hivatal vezetőjének megválasztásához — ha nem parti állam polgára volt — szótöbbség, ha valamely parti állam polgára volt, egyhangú szavazás kellett. (XXVII. cikk.)¹⁹

Az 1921. évi egyezmény és az általa alkotott szabályozás ma már a múlté, részletezése tehát mellőzhető. Azt mindenesetre megemlíthetjük, hogy az akkori román kormány képviselője az egyezménytervezet tárgyalása során leszögezte, miszerint a Nemzetközi Dunabizottság jogköre „súlyos sérelmet jelent a parti államok jogait illetően, amelyeket az 1815. évi Bécsi Kongresszus aktáitól kezdve minden egyezmény szentnek tekintett...” — majd hozzáfűzte — „... a tervezet, ahelyett, hogy a hajózás szabadságát rendezné, a parti államok gúzsba kötését szabályozza.”²⁰ Még francia szerzők is elismerik, hogy a párisi egyezmény a három nyugateurópai nagyhatalom számára uralkodó helyzetet biztosított.²¹ Az ellentét főleg Románia és az Európai Dunabizottság között volt éles. Románia tagadta, hogy a Bizottságnak a Galac-Braila közötti szakaszon ugyanolyan jogai lennének, mint a Galactól a tengerig terjedő szakaszon. Az Állandó Nemzetközi Bíróság azonban 1927. december 8-án kelt tanácsadó véleményében megállapította, hogy az 1921. évi egyezmény szerint a Bizottság hatásköre ugyanolyan, mint aminővel a világháború előtt ténylegesen rendelkezett és miután a Bizottság ebben az időben a Galac-Braila szakaszon de facto ugyanolyan jogokat élvezett, mint Galactól lefelé és az 1921. évi egyezmény aláírásával ehhez Románia is hozzájárult, az Európai Dunabizottság illetékessége Brailától a tengerig terjed és hatásköre a megjelölt folyamszakasz egészen azonos.

Hogy vajon a Bíróság a különböző cikkek szövegét helyesen értelmezte-e, annak vizsgálata nem tartozik ide,²² az azonban kétségtelen tény, hogy Románia az Európai Dunabizottság hatáskörében és tevékenységében

¹⁹ A Duna vízhálózatának kérdéseivel foglalkozó nemzetközi szervek közül meg kell még említenünk az Állandó Vízügyi Műszaki Bizottságot is. A történelmi Magyarország vízrajzi egységének az új államhatárok által történt feldarabolása következtében szükségessé vált a vízrendezési munkálatok összehangolásának szervezett nemzetközi biztosítása. E feladat megoldása érdekében állították fel a trianoni békeszerződés 293. cikke alapján a fent nevezett Bizottságot, mely a területileg érdekelt államok képviselőiből állott és amelynek elnökét a Nemzetek Szövetségének Tanácsa nevezte ki. A Vízügyi Bizottság a második világháborúig működött és a felmerülő technikai problémákat sikerrel oldotta meg.

²⁰ Idézi Visinszkij. *Conférence Danubienne. Beograd, 1948. Recueil des documents.* Edition du Ministère des Affaires Etrangères de la République Populaire Fédérative de Yougoslavie, Beograd, 1949. 263. o.

²¹ Vö. Imbert, *Le régime actuel du Danube.* Revue Générale de Droit International Public, 1951. 73. o.

²² Bővebben ld. Hajnal II., *La Commission Européenne du Danube et le dernier avis consultatif de la Cour.* Bruxelles, 1928. 60 o.

állami szuverenitásának állandó sérelmét látta és állandóan tiltakozott is ellene.²³

Ezt a rendszert — mely nemcsak Románia érdekeit sértette, hanem általában a parti államokét — nem lehetett módosítani mindaddig, amíg a versaillesi békeszerződések ereje és vele együtt Franciaország hatalmi pozíciója meg nem rendült. A fasiszta német kormány 1936. november 18-ás semmisnek nyilvánította a versaillesi szerződésnek Németország nemzetközi folyóira vonatkozó rendelkezéseit és kivált a Nemzetközi Dunabizottságból is. Hatalmi helyzetének gyengülése következtében most már Franciaország és Nagy-Britannia is engedékenyebbnek mutatkozott és a Románia kezdeményezésére összehívott tárgyaláson 1938. augusztus 18-án Sinaiában Románia, Nagy-Britannia és Franciaország között kötött egyezmény helyreállította Románia szuverén jogait a Duna torkolatánál. Az egyezmény értelmében az Európai Dunabizottság intézkedési joga, szabályalkotó és bírói funkciói megszűntek, a révkalauzi személyzetet Románia vette át és a román kormány „Tengeri Dunai Igazgatóság” névvel önálló hatóságot állított fel, melynek feladata a Duna tengeri szakaszán és torkolatán szükséges munkálatok elvégzése, az ezzel kapcsolatos tervek elkészítése és végrehajtása, az illetékek beszedése, felhasználása stb. volt. Az Európai Dunabizottságnak csupán felügyeleti joga maradt és minden tekintetben tanácsko生ó testületté vált. Az Igazgatóság által elkészített terveket felülvizsgálhatta és módosíthatta, azonban csupán a román kormánnyal egyetértésben, és ha a román kormány haladéktalanul sürgős és szükséges munkálatokat kezdett meg, azokat nem akadályozhatta és nem függeszthette fel. Az egyezmény megalkotása — amint azt a szuverenitás kérdésében ellentétes állásponton levő szerzők is elismerik — Románia jelentős politikai sikerének tekintendő, mely évtizedeken át tiltakozott az Európai Dunabizottság hatásköre és működése ellen.²⁴

1939. március 1-én a román külügyminiszter, valamint Németország, Nagy-Britannia, Franciaország és Olaszország bukaresti követei aláírták az ún. „Bukaresti jegyzőkönyv”-et, melynek értelmében Németország és Olaszország csatlakozott a sinaiai egyezményhez és Németország tagja lett az Európai Dunabizottságnak. Mind Sinaiában, mind pedig Bukarestben a szerződő felek teljesen figyelmen kívül hagyták a párisi egyezménynek saját

²³ Az Állandó Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményét követően is több egyezkedési kísérlet történt, több megállapodás jött létre Románia és az Európai Dunabizottság között az utóbbi hatáskörére vonatkozólag. Így 1929. március 20-án az érdekelt államok az 1921. évi párizsi egyezmény módosítására megállapított eljárás szerint megállapodtak az Európai Dunabizottság hatáskörének bizonyosfokú korlátozása tekintetében, ezt az egyezséget azonban különböző pénzügyi megfontolásokra hivatkozva nem léptették életbe. Ezt követően jött létre az 1932. március 13-án kelt Modus Vivendi és az azt kiegészítő 1932. július 27-én kelt deklaráció, továbbá az 1933. május 17-i galaci egyezmény, az 1933. június 25-én kelt Modus Vivendi és az ahhoz csatolt deklaráció. Ez utóbbi megállapodás szerint Románia kötelezettséget vállalt, hogy nem vitatja többé az Európai Dunabizottság joghatóságát a Fekete-tenger és Braila közti szakaszon, a Bizottság pedig kötelezte magát, hogy tartózkodik bírói jogkörének gyakorlásától a Galac és Braila közötti folyamszakaszon. (Auburtin, *Die neue Rechtsstellung der Europäischen Donaukommission*. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, IX. köt. 1939—40. 341. o.)

²⁴ „The Sinai Agreement represented a victory for Roumania who had been protesting for many years against the direct authority exercised by the European Commission within her territory.” Sinclair, *The Danube Conference of 1948*. British Yearbook of International Law, 1949. 398. o.

módosítására vonatkozó rendelkezéseit annak jeléül, hogy az egyezményt a megváltozott viszonyok miatt érvénytelennek, hatályban nem levőnek tekintették.²⁵

1940. szeptember második hetében Bécsben, Németország elnöklete alatt, tárgyalások folytak az érdekelt államok szakértői között a dunai hajózás kérdéseiről a Brailától felfelé terjedő szakaszon és ezek során megegyeztek abban, hogy a Nemzetközi Dunabizottság „felosztottnak tekintendő”. („Als aufgelöst zu betrachten ist.”) Megindultak a tanácskozások egy új egyezmény kidolgozására és egy új bizottság összeállítására vonatkozólag, ezek azonban a háború gyorsan pergő eseményei közepette nem vezettek konkrét eredményre, és végül is a fasiszta Németország agressziója által létrehozott valamennyi nemzetközi intézményt elsöpörte a második világ-háborúban résztvevő antifasiszta koalíció hatalmainak győzelme.

Ezzel a dunamenti államok életében és a dunai hajózás történetében is új korszak kezdődött.

A második világháború hadműveletei során a Duna-medence államait a Szovjetunió hadserege szabadította fel a német megszállás alól, s ezt követően ezekben az államokban nagyarányú társadalmi és gazdasági átalakulás indult meg. A Szovjetunió, melyet a két világháború közti időben kizártak a dunai kereskedelemről, Besszarábia visszaszerzésével maga is parti államná vált, és a Duna-medence népi demokratikus államainak nyújtott politikai támogatás mellett ezekkel az államokkal széleskörű gazdasági kapcsolatokat épített ki. *Érvényes Duna-egyezmény hiánya, valamint a fent vázolt megváltozott politikai és gazdasági viszonyok új Duna-egyezmény megkötését tették szükségessé.* A békeszerződések előkészítő tárgyalása során Párizsban 1946-ban sok szó esett a dunai hajózás kérdéséről. Nagy-Britannia, Franciaország és az Egyesült Államok nem vettek tudomást a népi demokratikus államokban bekövetkezett mélyreható társadalmi és politikai átalakulásról és változatlanul arra törekedtek, hogy régi gyakorlatoknak megfelelően biztosítsák uralkodó helyzetüket a Duna-medencében és a dunai hajózás kérdéseit intéző nemzetközi Dunabizottságokban. Ezért arra törekedtek, hogy — a trianoni szerződés példája szerint — az általuk kívánatosnak tartott elvek és jogszabályok egy részét már a volt csatlós államokkal, Magyarországgal, Romániával és Bulgáriával kötendő békeszerződésekbe is belefoglalják, illetőleg arra, hogy a békeszerződések rendelkezései révén kötelezzék ezeket az államokat a tőkés érdekeknek megfelelő Duna-egyezmény elfogadására. A nyugati nagyhatalmak azonban határozott ellenállásra találtak a Szovjetunió részéről, mely ez ellen a leghatározottabban tiltakozott. Molotov 1946. október 10-én a Párizsi Konferencián mondott beszédében kifejtette, hogy a nyugati hatalmak „arra akarják kihasználni ezt az alkalmat, hogy a Dunán privilegizált helyzetet teremtsenek néhány nagyhatalom számára, amelyek nyilván nem a dunamenti államok szuverenitásával és nemzeti érdekeivel törődnek, hanem mindenütt diktálni akarnak . . . azért, hogy szabadddá tegyék maguknak az utat a Duna völgyében gazdasági befolyásuk számára.”²⁶

²⁵ Ezt a megállapítást alátámasztja az a körülmény is, hogy a sinaiai egyezmény szövegében sehol nincs utalás az 1921. évi egyezmény valamely rendelkezésére és nem történik említés az eredeti egyezmény módosításának tényéről sem. Vö. *Arrangement and final protocol relative to the exercise of the powers of the European Commission of the Danube. Sinaia, August 18, 1938.* Stationary Office, London, 1939. 23 o.

²⁶ Molotov, *A külpolitika kérdései.* Szikra, 1949. 243—244. o.

A párizsi békekonferencián végül is sikerült megállapodni abban, hogy e kérdés olyan nagyfontosságú és olyan szerteágazó érdekeket érint, hogy rendezésére külön konferenciát kell összehívni.²⁷ A dunai hajózás szabadságának elvét, amelyet mind a parti államok, mind pedig a nyugati tőkés nagyhatalmak egyaránt elfogadtak, a békeszerződésekben külön is rögzítették. A magyar békeszerződés 38. cikke szerint

„A Dunafolyamon a hajózás szabad és a kikötői és hajózási terhek, valamint kereskedelmi hajózás feltételei tekintetében a teljes egyenlőség alapján nyitva lesz az összes államok állampolgárai, kereskedelmi hajói és áruai számára. Ez a rendelkezés nem nyer alkalmazást ugyanazon állam kikötői között való forgalomra.”

Ugyanilyen szövegű a román békeszerződés 36. és a bolgár békeszerződés 34. cikke is. A négy nagyhatalom külügyminisztereinek a Duna-kérdés rendezéséről folytatott tárgyalásai eredményeként a Külügyminiszterek Tanácsának 1946. december 12-én New Yorkban hozott határozata kimondotta, hogy

„Az Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, a Szovjetunió és Franciaország megegyeztek abban, hogy a Romániával, Magyarországgal és Bulgáriával kötött békeszerződések életbelépése utáni hat hónapon belül konferenciát hívnak össze, melynek feladata új egyezmény kidolgozása a dunai hajózás rendjéről és amely a dunai államok, nevezetesen a Szovjetunió, Ukrajna, Bulgária, Románia, Jugoszlávia, Csehszlovákia, Magyarország képviselőiből, valamint az Amerikai Egyesült Államoknak, Nagy-Britanniának és Franciaországnak mint a Külügyminiszterek Tanácsa tagjainak képviselőiből áll.

Az egyezményhez csatolandó későbbi módosításokat — amennyiben ennek szüksége felmerülne — ugyancsak a megnevezett konferencia fogja elvégezni a fentebb részletezett összetételben.

Ausztria az említett konferencián a vele kötendő békeszerződés kérdésének rendezése után vesz részt.”²⁸

A magyar békeszerződést a három nagyhatalom 1947 folyamán ratifikálta és az a megerősítő okiratoknak a Szovjetunió kormányánál való letételekor életbelépett. Egyidejűleg történt a román és a bolgár békeszerződések megerősítése is. A fenti államok ezzel visszanyerték teljes nemzetközi jogi cselekvőképességüket és nem volt többé semmi jogi akadálya az új Duna-egyezmény megkötésének.

IV. Az 1921. évi egyezmény megszűnésének okai

Az 1948. július 30. és augusztus 18. között tartott Belgrádi Konferenciát a parti államok és köztük elsősorban a Szovjetunió és a nyugati kapitalista hatalmak felfogása és céljai között jelentkező mélyreható ellentét jellemezte. *A parti államok állásfoglalását területi felségjogaik erőteljes védelme és a szuverenitásukhoz való szívós ragaszkodás hatotta át.* Elutasítottak tehát minden olyan kísérletet, mely a dunai hajózás igazgatását egy részben idegen államok delegátusaiból álló nemzetközi szervezetre ruházta volna át és a nemzetközi folyamhajózási jog általános elveinek inkább megfelelő és állami szuverenitásukat teljes mértékben tiszteletben tartó újszellemű egyezmény megalkotását tűzték ki célul. Az USA, Nagy-Britannia és Franciaország ezzel szemben éppen

²⁷ *Conférence Danubienne*, 119. o.

²⁸ *Conférence Danubienne*, 7. o.

arra törekedett, hogy a megalakítandó Dunabizottság, amelyben elgondolásaik szerint természetesen saját képviselőik is helyet foglaltak volna, minél nagyobb, minél szélesebb hatáskörrel rendelkezék és lehetőleg a parti államoktól függetlenül is foganatosíthasson intézkedéseket. Ezért azt kívánták, hogy az új egyezmény lényegében az 1921. évi párizsi egyezményre épüljön fel és hogy tulajdonképpen annak továbbfejlesztését jelentse. A nyugati tőkés nagyhatalmaknak ez a célkitűzése magyarázza meg azt a makacs harcot, amelyet az 1921. évi egyezmény hatálybanlétének megbontása érdekében folytattak.

A Konferencia megnyitását követő napon — azaz július 31-én — Franciaország képviselője, Thierry nyilatkozatot tett, melyben a francia külügyminisztériumnak 1948. április 28-án a szovjet nagykövetséghez intézett jegyzékére hivatkozva leszögezte: „... a francia kormány szándéka, hogy megőrizze mindazokat a jogokat, amelyeket számára eddig a Duna nemzetközi helyzetét meghatározó szerződések biztosítottak, mindaddig, amíg a konferencia javaslatai és ezen jogok esetleges módosításai el nem nyerik hozzájárulását.”²⁹ Majd így folytatta:

„Ha bizonyos nemzetközi érdekek kedvéért Franciaország nem kérte is kifejezetten azoknak a jogoknak az elismerését, amelyeket számára, valamint más, a konferencián nem képviselt hatalmak számára régebbi diplomáciai egyezmények biztosítanak — ami *conditio sine qua non*-ja a konferencián való részvételének —, nem tekintheti magára nézve kötelezőnek egy olyan egyezmény rendelkezéseit, melynek kidolgozása során nem lennének tekintettel szerzett jogaira... Semmiféle többség, legyen az akár abszolút, akár minősített, még ha $\frac{2}{3}$ arányú is, nem törölheti el a fennálló egyezményt valamennyi érdekelt fél előzetes hozzájárulása nélkül.”³⁰

A francia delegátus deklarációja a Konferencia résztvevőinek többségéből élénk tiltakozást váltott ki. A parti államok delegátusai ultimátumnak minősítették³¹ a szerzett jogokra való éles és határozott hangú hivatkozást és azt sorra visszautasították. Visinszkij, a Szovjetunió képviselője megállapította, hogy a „szerzett jogok” emlegetése nélkülöz minden jogi alapot, mivel az 1921. évi párizsi egyezmény — amint azt igen alapos és beható fejtegetések³² eredményeként leszögezte — nincs többé hatályban.

Peake, Nagy-Britannia delegátusa megkísérelte, hogy néhány jogi érveléssel támassza alá Thierry deklarációját. Augusztus 3-án mondott beszédében többek között az 1871-es Londoni Konferencia jegyzőkönyvéhez csatolt deklaráció I. pontjára hivatkozott, mely kimondotta, hogy „a nemzetközi jog egyik alapvető elve, hogy egyetlen hatalom sem tagadhatja meg szerző-

²⁹ *Conférence Danubienne*, 55. o.

³⁰ Uo.

³¹ „... ez nem az együttműködés nyelve — mondotta Visinszkij — hanem a diktátumoké, nem az együttműködés nyelve, hanem a parancsolásé, nem a barátok közti együttműködés és munka nyelve, hanem a gazdálé. A szovjet delegáció erőlyesen visszautasítja az ilyen deklarációkat. Már eleve azzal válaszolunk az ilyen ultimátum jellegű deklarációkra, hogy számunkra semmit sem jelentenek, hogy elhaladunk mellettük és kijelentjük »az ajtók egyformán szolgálnak belépésre és távozásra«”. *Conférence Danubienne*, 65. o.

³² Még a nyugati hatalmak álláspontjának olyan határozott védője is, mint J. L. Kunz amerikai egyetemi tanár, a konferenciáról írott szemleciikkében elismerte, hogy „... ami a Duna-kérdés egész történeti, politikai, jogi és gazdasági hátterét illeti, a szovjet delegáció kitűnően felkészülve érkezett Belgrádba”. (Kunz, *The Danube Regime and the Belgrade Conference*, *The American Journal of International Law*, 1949. 109—110. o.)

désből folyó kötelezettségeit, vagy nem módosíthatja azok rendelkezéseit a szerződő hatalmak baráti megegyezés útján nyert beleegyezése nélkül”.³³

Visinszkij nyomban válaszolt, és az 1921. évi egyezmény érvénytelenségének kérdése körül igen érdekes vita alakult ki. A Belgrádi Konferencia anyagának nemzetközi jogi szempontból legérdekesebb részei azok a jegyzőkönyvek, amelyek ezt a vitát rögzítették, annál is inkább, mivel az 1921. évi egyezmény hatályban nem léte egyik előfeltétele volt a belgrádi egyezmény jogszerű megalkotásának. Az érvénytelenséget bizonyító tényezők felsorolása és kifejtése tehát egyszersmind a belgrádi egyezmény jogi alapjainak tisztázása is. A következőkben ezek vázolását kíséreljük meg.

A Szovjetunió és a népi demokráciák küldöttségeinek álláspontja szerint az 1921. évi párizsi egyezmény hatályát veszítette. A felhozott érveket a nyugati szerzők különbözőképpen foglalják össze. *Sinclair* szerint a Szovjetunió a következőképpen érvelt: „Az 1921. évi egyezmény érvénytelen a) ab initio, miután a Szovjetunió nem vett részt annak megalkotásában; b) az egyezménynek Nagy-Britannia és Franciaország által 1938-ban és 1939-ben elkövetett rendszeres megsértése miatt; c) a rebus sic stantibus klauzula alkalmazása értelmében; d) a háború eredményeként.”³⁴

Imbert a Szovjetunió és a népi demokráciák érveit már egészen másként csoportosítja: „... Az 1921. évi egyezmény hatályon kívül helyezettett volna a következő három ok valamelyikének hatásaként: elévülés a rebus sic stantibus klauzula alapján, megszüntetés a sinaii és a bukaresti egyezmények, valamint a belgrádi konferencia összehívása által és végül novatio útján.”³⁵

A vita főkérdéseit nézetünk szerint egyik felosztás sem adja vissza híven és ezért az érveket és az ellenérveket egészen másként — éspedig a következőképpen — csoportosítjuk.

1. Az egyezmény igen pontosan meghatározta a saját módosítására, illetőleg hatályon kívül helyezésére vonatkozó eljárást. Az erről szóló 42. cikk a következőképpen hangzik:

„Az életbelépés keltétől számított öt évi határidő elteltével a jelen szabályzat felülvizsgálható, ha ezt az államok $\frac{2}{3}$ része a szerintük felülvizsgálandónak vélt rendelkezések megjelölésével kéri. E kérelem a Francia Köztársaság kormányához intézendő, mely 6 hónapon belül intézkedni fog az értekezlet összehívása iránt. Az értekezleten való részvételre a jelen egyezményt aláíró minden állam meghívást kap.”

Külön intézkedik az egyezmény az Európai Dunabizottság hatásköréről.

A 7. cikk szerint:

„Az Európai Bizottság hatásköre csak a Bizottságban képviselt valamennyi állam által kötött nemzetközi megállapodás alapján szüntethető meg.”

Az egyhangúság kikötése annak idején Anglia és Franciaország érdekében történt, ők ragaszkodtak a Bizottság jogainak csorbitatlan fenntartásához és elérték azt — ami egyébként már az első világháború előtt is megvalósult —, hogy hozzájárulásuk nélkül az Európai Dunabizottság helyzete nem volt módosítható.

³³ *Conférence Danubienne*. 101. o.

³⁴ *Sinclair*, i. m. 399. o.

³⁵ *Imbert*, i. m. 79. o.

Azt hisszük, nem szorul bővebb bizonyításra, hogy egy és ugyanazon egyezmény 7. és 42. cikke nem lehet ellentétben egymással és nem választható el egymástól. A két cikket tehát együttesen, összeolvasva kell értelmeznünk, éspedig úgy, hogy az Európai Dunabizottság megszüntetéséhez az egyezményt aláíró államok $\frac{2}{3}$ részének ilyen irányú előzetes hozzájárulása, illetőleg indítványa szükséges a 42. cikk rendelkezései értelmében, míg a 7. cikk értelmében a megszüntetéshez szükséges $\frac{2}{3}$ -os többségnek a Bizottság valamennyi tagja hozzájárulását kell tartalmaznia. „Ez a szabály — mondotta Visinszkij — analóg azzal, amely az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányának 27. cikkébe van belefoglalva és amely a Biztonsági Tanács szavazására vonatkozik a nem eljárási jellegű kérdésekben.”³⁶ Ehhez az érveléshez azt hisszük nem kell kiegészítést fűznünk, megalapozottságát még egyes nyugati írók is elismerték.³⁷

Ami viszont a történeti eseményeket illeti — mint tudjuk —, 1938-ban a sinai konferencián az Európai Dunabizottság hatáskörének megváltoztatását és ennek révén az 1921. évi egyezmény II. fejezetének, a 4—6. terjedő cikkeknél igen lényeges módosítását Románia, Anglia és Franciaország határozta el anélkül, hogy a többi 9 aláíró állam³⁸ véleményét és nézetét megkérdezte volna. Igaz ugyan, hogy a 7. cikk értelmében a Bizottság megszüntetéséhez tagjainak egyhangú határozatára volt szükség, tehát ugyancsak egyhangú határozattal a fortiori a bizottság hatáskörét is korlátozhatták. A kérdés megfelelő eldöntése szempontjából azonban alapvető fontosságú az a tény, hogy megszüntetése, illetőleg hatáskörének korlátozása egyaránt az 1921. évi egyezmény módosítását jelenti, melyet a 42. cikk rendelkezései szabályoznak, a megszüntetés, illetőleg a hatáskör korlátozásának kimondásakor tehát a 42. cikk rendelkezései szerint kellett volna eljárniok. A 42. cikk előírásait viszont a legkevésbé sem tartották meg, hiszen 8 állam aláírása helyett mindössze 3 állam megbízottainak aláírása szerepel a sinai egyezmény cikkei alatt, de nem tartották meg a 7. cikk rendelkezéseit sem, mivel az Európai Dunabizottság tagjai közül Olaszország még csak részt sem vett a sinai tárgyalásokon. Lényegében ugyanez történt a bukaresti jegyzőkönyv aláírása alkalmával is, amikor Olaszország csatlakozott ugyan a sinai egyezményhez — tehát utólagosan elméletileg teljesítették a 7. cikk által felállított követelményeket —, a 42. cikkben megkívánt $\frac{2}{3}$ -os többség eléréséről azonban változatlanul szó sem volt. A párizsi egyezmény rendelkezéseit a szóbanforgó nagyhatalmak, Anglia és Franciaország tehát nem követték, nem tartották irányadónak sem Sinaiában, sem pedig Bukarestben, mert ekkor, 1938/39-ben magát az egyezményt a megváltozott politikai viszonyok miatt korszerűtlennek, elavultnak tekintették. Nincs tudomásunk arról sem, hogy azok az államok, amelyeket a két konferencia összehívása alkalmával mellőztek, tiltakoztak volna „szerzett jogaik” megsértése ellen. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a többi, nagyrészt partmenti állam nyilvánvalóan nem azért nem tiltakozott a sinai és a bukaresti egyezmények ellen, mintha azok összhangban lettek volna az 1921. évi párizsi egyezménnyel, hanem egész egyszerűen azért, mert nem volt semmi siratni valójuk az Európai Duna-

³⁶ *Conférence Danubienne*. 113. o.

³⁷ Ld. Sinclair, i. m. 400. o.

³⁸ Németország, Ausztria, Csehszlovákia, Magyarország, Jugoszlávia, Bulgária, Belgium, Olaszország és Görögország.

bizottság hatáskörének megnyirbálásán. A sinaiai egyezményt és a bukaresti jegyzőkönyvet ismertető egykorú cikkek nem is titkolják, hogy azok megalkotása aligha történt a párizsi egyezmény rendelkezéseivel összhangban.³⁹

Thierry francia delegátus, az egyezmény hatálybanlétének bizonyítása érdekében hivatkozott a TASS hírügynökség 1940. október 26-i közleményére, mely szerint a Szovjetunió szükségesnek tartja a két Duna-bizottság megszüntetését és egyetlen bizottság felállítását.⁴⁰ Visinszkij válaszában megjegyezte, hogy a TASS híre éppen az ellenkezőjét bizonyítja annak, aminek alátámasztására azt a francia delegátus felhozta. A szovjet kormány azért követelte a két bizottság feloszlását, „mert az 1921. évi egyezmény nem létezett többé, mert hatályát veszítette és szükségessé vált a bizottságok felszámolása, melyeknek immár nem volt semmi létjogosultságuk, elvesztvén azt a jogi alapot, amelyre felépültek.”⁴¹

2. A párizsi egyezmény megszüntének tényét azonban nemcsak a sinaiai egyezmény és a bukaresti jegyzőkönyv igazolja. Az 1946. évi párizsi béketárgyalásokon a magyar, a román és a bolgár békeszerződések szövegébe beillesztették a dunai hajózás szabadságáról szóló cikket, mint a szerződések 38., 36. és 34. cikkeit. Ez a rendelkezés éppen a nyugati tőkés hatalmak kezdeményezésére került a békeszerződések szövegébe, jóllehet nem szorul bővebb bizonyításra, hogy az 1921. évi Duna-egyezmény hatálybanléte esetén aligha lett volna szükség a szabad hajózás elvének újbóli deklarálására. Még abban az esetben is, ha feltételezzük, hogy az egyezmény a második világháború alatt és után is hatályban maradt, az események beható vizsgálata az egyezmény hatályon kívül helyezéséhez kell hogy vezessen, mivel a folyambajózás szabadságának újbóli leszögezése új szerződés megkötését jelentette ugyanabban a tárgykörben, mely automatikusan hatályon kívül helyezi a régit. A magyar, román és bolgár békeszerződések 38., 36., illetőleg 34. szakaszai hatályon kívül helyezték az 1921. évi egyezmény 1. szakaszát, mivel attól eltérő szövegezésűek és egy lényeges ponton — a cabotage kérdésében — az 1921. évi egyezménnyel ellentétes rendelkezést tartalmaztak. A párizsi egyezmény 1. szakasza az egész egyezmény lényegét, alapelveit sűríti össze, hatályon kívül helyezése esetén tehát nem állhat meg, nem lehet hatályban az egyezmény többi rendelkezése, vagyis maga az egyezmény sem. Franciaország képviselőjének az az érvelése, miszerint a békeszerződés közte és Magyarország, Románia valamint Bulgária között nem létesített jogviszonyt, mivel nem lévén velük hadiállapotban, nem is köthetett velük békét, önmagában kétségtelenül helytálló, a parti államok álláspontjának szempontjából azonban még sem döntő jelentőségű. A hangsúly nem az új jogviszony keletkezésén, hanem az 1921-es egyezmény aláíróinak az egyezmény rendelkezéseivel szemben tanúsított magatartásán van. Ami pedig ennek a magatartásnak a kérdését illeti, igaz ugyan, hogy a békeszerződéseket Franciaország nem írta alá, a szerződések alapelveit kidolgozó Külügyminiszterek Tanácsának ülésein azonban tevékenyen résztvett, vagyis azonosította magát a három másik nagyhatalom álláspontjával.

3. Az 1921. évi egyezmény hatályban nem létének tényét az 1948. évi konferencia összehívásának módja is igazolja. Ha a párizsi egyezmény hatály-

³⁹ Auburtin, i. m. 344—345. o.

⁴⁰ *Conférence Danubienne*, 149. o.

⁴¹ *Conférence Danubienne*, 195. o.

ban lett volna, kétségtelenül az egyezmény 42. cikke alapján kellett volna a konferenciát összehívni. A külügyminiszterek 1946. évi newyorki tanácskozásain azonban szó sem esett a 42. cikkről — egy hatályban nem levő egyezmény hatályban nem levő cikkéről —, hanem új egyezmény megalkotásáról volt szó és az egyezmény megkötésére hivatott konferencia összetételét és összehívásának körülményeit a Külügyminiszterek Tanácsa minden jogi kötöttség nélkül rendezte. A nyugati hatalmak Belgrádban persze ennek ellenkezőjét akarták bizonyítani, azzal érvelve, hogy egy egyezmény valamelyik szakaszának meg nem tartása még nem helyezi hatályon kívül magát az egyezményt, a fentebb idézett Kunz azonban maga is elismeri, hogy „a nyugati hatalmak hibát követtek el, amidőn a Külügyminiszterek Tanácsának 1946. december 6-i⁴² ülésén elfogadták, hogy csak azokat az államokat hívják meg a Duna-konferenciára, amelyek a Belgrádi Konferencián ténylegesen jelen voltak.”⁴³ A konferencia vitái során a bolgár delegátus nagyon helyesen mutatott rá arra, hogy a konferencia nem az 1921. évi egyezmény rendelkezései, hanem a Külügyminiszterek Tanácsának 1946. december 12-i newyorki határozata alapján ült össze, működésére tehát nem a párizsi egyezmény, hanem a Külügyminiszterek Tanácsának rendelkezései az irányadók.

Mindezekből az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

Igaz ugyan, hogy egy nemzetközi szerződés valamely lényeges rendelkezésének megsértése ipso facto még nem helyezi hatályon kívül magát a szerződést, csupán jogot ad a vétlen félnek a szerződés egyoldalú megszüntetésére, a nemzetközi szerződések hatálya azonban bármikor megszűnhet az érdekelt államok közös megegyezése alapján, akik akár *expressis verbis*, külön egyezményben, vagy valamely egyezményhez csatolt mellékletben, akár pedig *concludens* tényekben juttatják ilyen értelmű akaratukat kifejezésre. *Nem szükséges tehát a nemzetközi szerződések megszűnésének expressis verbis történő kimondása, az aláíró felek hallgatólagos magatartásának tényeiből is következtethetünk erre.*⁴⁴ A tények pedig azt mutatják, hogy az 1921. évi egyezmény rendelkezéseit a nyugati hatalmak 1938-tól kezdve sorozatosan mellőzték és nem tekintették irányadónak sem 1938-ban, sem 1939-ben, sem 1946-ban — azaz a szerződés *desuetudoba* ment. Nem volt szó róla Sinaiban, Bukarestben, de még Párizsban, sőt New Yorkban sem, hiszen akkor még a nyugati nagyhatalmak abban reménykedtek, hogy a békeszerződések közül sokkal hatékonyabb eszközt kovácsolhatnak érdekeik védelmére, mint amilyen az elavult és elévült párizsi egyezmény bármikor is lehetett volna. Az egyezményhez való ragaszkodás csak 1948-ban, Belgrádban éledt fel újra, amikor a parti államok új,

⁴² Az időpontot Kunz tévesen idézi. A külügyminiszterek nem 1946. december 6-án, hanem ugyanazon hó 12-én állapodtak meg az új egyezményt kidolgozó konferencia összehívásának körülményeiben.

⁴³ „... the Western Powers themselves are not free from fault, when they agreed at the meeting of the Council of Foreign Ministers of December 6, 1946 that only the states which were in fact present at the Belgrade Conference be invited to a Conference on the Danube.” (Kunz, *The Danube Regime and the Belgrade Conference*. The American Journal of International Law, 1949. 111. o.)

⁴⁴ Mc. Nair, az a nemzetközi jogász, akire Peake a brit álláspont kifejezése alkalmával több ízben hivatkozik, „*La terminaison et la dissolution des traités*” c. munkájában (*Recueil des Cours*, 1928. 22. köt. 467—538. o.), a szerződések megszűnéseinek esetei között második helyen sorolja fel a felek magatartásából hallgatólagosan következő kölcsönös megegyezést. „b) Consentement mutuel implicite résultant de l'attitude des parties. Il peut être manifeste dans certains cas par le seul fait des circonstances que les Parties elles-mêmes considèrent le traité comme ayant pris fin.” Mc. Nair, i. m. 518. o.

a hajózás szabadságát és az állami szuverenitás tiszteletbentartását egyaránt biztosító egyezmény kidolgozásának munkájába kezdtek. Éppen ezért a párizsi egyezményre való hivatkozások és a nem egyszer bonyolult jogászai érvelések nem meggyőző erejűek.

Egyes burzsoa szerzők — Imbert, Sinclair — a belgrádi konferencián elhangzott kijelentéseket félreértve azt állítják, hogy a Szovjetunió és a népi demokratikus államok érvelésüket elsősorban a *rebus sic stantibus* *clausula*-ra alapozták. Ez azonban a legkevésbé sem felel meg a valóságnak. Visinszkij sokat idézett mondása „új idők jöttek és az új időkkel új dalok”,⁴⁵ nem a *rebus sic stantibus clausula* elfogadását foglalja magában, hanem egész egyszerűen arra vonatkozik, hogy elmúlt már az az idő, amikor a Duna medencéjében a nyugati nagyhatalmak, Franciaország és Anglia érdekei érvényesültek. A *rebus sic stantibus clausula*-nak olyan értelmű felfogását, mely szerint a körülmények megváltozása *ipso facto* hatályon kívül helyezi az egyezményt, vagy pedig jogot adna egyoldalú felmondásra, a szocialista jogtudomány mint a nemzetközi törvényesség elvével össze nem férő intézményt egyöntetűen és határozottan elveti.

A párizsi egyezmény hatálybanléte körüli vita természetesen nem merült ki Thierry és Peake nyilatkozataival és Visinszkijnek ezekre adott válaszaival. A többi állam képviselői sorra állást foglaltak és többször visszatértek rá még akkor is, amikor már az egyezménytervezetek megvitatásáról volt szó.

Augusztus 6-án Peake brit delegátus az általa még mindig vitatott kérdés eldöntése végett azt javasolta, hogy az ügyet a Nemzetközi Bíróság döntése alá bocsássák és a következő szövegű határozat-tervezettel terjesztette elő:

1. A Szovjetunió, az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok, Franciaország, a Bolgár Népköztársaság, a Csehszlovák Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Román Népköztársaság és a Jugoszláv Szövetséges Népköztársaság kormányai, tekintve véve a Bíróság Statutumának 36. és 40. cikkei, továbbá a Bíróság Szabályzatának 32. és 72. cikkei, meggyeztek, hogy a következő kérdést döntés végett a Nemzetközi Bíróság elé terjesztik:

Melyek a dunai hajózásra vonatkozó jelenleg hatályban levő nemzetközi egyezmények és mely államok szerződő felei ezeknek az egyezményeknek?

2. A szerződő felek azt kívánják, hogy a fenti kérdést a Bíróság sommásan eljáró tanácsa rendezze.

3. Ez a külön egyezmény nyomban hatályba lép és azt bármelyik aláíró Kormány azonnal a Bíróság tudomására hozhatja.⁴⁶

Tekintettel a javaslattal szemben megnyilvánuló ellenzésre, Peake egyidejűleg egy másik javaslatot is előterjesztett, mely arra irányult, hogy a Konferencián résztvevő államok kormányai a már fentebb megjelölt kérdést, hogy ti. melyek a dunai hajózásra vonatkozó jelenleg hatályos nemzetközi egyezmények és mely államok szerződő felei ezeknek az egyezményeknek — háromtagú nemzetközi választott bíróság döntése alá bocsássák. A választott bíróság tagjai közül az egyiket a Szovjetunió kormánya, a másodikat az Egyesült Királyság és Franciaország kormányai közösen, a harmadikat a Nemzetközi Bíróság elnöke jelölte volna ki. A Bíróság a nemzetközi jog elismert alapelvei és a saját maga által alkotott eljárási szabályok szerint szó többséggel hozta volna meg határozatait.⁴⁷

⁴⁵ *Conférence Danubienne*. 70. o.

⁴⁶ *Conférence Danubienne*. 271. o.

⁴⁷ *Conférence Danubienne* 271. o.

Peake javaslatait a Konferencia elutasította, miután a szovjet delegáció bebizonyította, hogy az ügynek a Nemzetközi Bíróság vagy pedig választott bíróság elé való terjesztése a kérdés megfelelő megoldását egyáltalán nem mozdíthatja elő. Visinszkij leszögezte, hogy a Konferencia résztvevői számára — a három nyugati állam delegátusainak kivételével — minden további jogászai megvilágítás vagy bírói ítélet nélkül is teljesen nyilvánvaló az egyezmény hatályának megszűnése. A Nemzetközi Bíróság közbelépése egyébként is csak akadályozná, lassítaná a Konferencia munkálatait. Ami a régi egyezmény résztvevőit illeti, Görögország meghívásának kérdését a Külügyminiszterek Tanácsa annakidején, 1946-ban levette a napirendről. A kérdés a Konferencia szempontjából egyébként is *res iudicata*, mivel a jelen Konferencia összetételét a négy nagyhatalom határozta el két esztendővel ezelőtt és azt abból a célból hívták össze, hogy új egyezményt dolgozzon ki a dunai hajózásról, függetlenül az ezzel kapcsolatos korábbi nemzetközi egyezmények rendelkezéseitől.⁴⁸

A Nemzetközi Bíróság véleményének kikérése — mondotta — ezenkívül ellentétben áll az ENSZ Alapokmánya 96. cikkével, mely a Bíróság véleményadó funkciójának körülményeit szabályozza és amely szerint a Bíróságtól csak a Közgyűlés, a Biztonsági Tanács és az általuk felhatalmazott szervezetek kérhetnek véleményt. A Belgrádi Konferencia pedig — miután nem tartozik az Alapokmányban megjelölt egyik kategóriába sem — nem fordulhat ebben az ügyben a Bírósághoz.

Peake kijelentette, hogy nem is véleményadásra kéri fel a Nemzetközi Bíróságot, hanem a vitának ítélet útján való eldöntésére és megjegyezte azt is, hogy a Nemzetközi Bírósággal szemben az ügynek ad hoc választott bíróság elé való terjesztését részesíti előnyben. Bármilyen bírói közbelépés azonban — mutatta ki Visinszkij — bármilyen formában is történjék az, egyformán akadályozta volna a Konferencia munkálatait. Az angol javaslat célja lényegében a tárgyalások félbeszakítása, ezt a törekvést pedig az új egyezmény megalkotásán munkálkodó parti államok semmiféle körülmények között sem teheték magukévá. Ami pedig a javaslat jogi megítélését illeti, kétségtelen, hogy az elsősorban és legfőképpen a Külügyminiszterek Tanácsának 1946. december 12-i határozatával állott ellentétben, és hogy annak revideálására irányult. A Szovjetunió viszont ragaszkodott e határozat pontos megtartásához, elvetette az angol javaslatot és így a Szovjetunió és a többi parti állam hozzájárulása nélkül a kérdést nem terjeszthették sem a Nemzetközi Bíróság, sem pedig választott bíróság elé.

V. A szerzett jogok kérdése

Az 1921. évi párizsi egyezmény hatályával kapcsolatos viták során oly sok szó esett az ún. „szerzett jogokról”, hogy ezzel a kérdéssel is röviden foglalkoznunk kell. *A szerzett jogok problémája jellegzetes esete annak, hogy egy*

⁴⁸ A Konferencia tizedik teljes ülésén, augusztus 16-án délelőtt, a Konferencia főtitkára a görög, az olasz, valamint a belga kormányok képviselőinek jegyzékeit ismertette, amelyekben kijelentették, hogy fenntartják régebbi jogait. A görög kormány jegyzéke ezenfelül kérte a Konferenciára történő meghívását és azt, hogy tegyék részére lehetővé a Dunabizottság munkájában való részvételt. A Konferencia a bejelentést tudomásul vette, az ügyet azonban a maga részéről lezártak tekintette.

teljességgel még ki nem alakult, tartalmilag nem tisztázott jogi fogalmat miként kísérelnek meg nehezen indokolható politikai igények alátámasztására felhasználni. Vizsgáljuk meg tehát közelebbről, mit is kell „szerzett jogok” alatt érteni.

A szerzett jogokat — írja Kaeckenbeeck⁴⁹ — valamikor a velünk született jogokkal állították szembe. Később olyan jogként határozták meg, mely — ellentétben a törvényadta jogokkal, vagy azokkal, amelyeket általános szabály biztosít — különleges jogcímen alapul. Más szerző a szerzett jogokat a jogi igényektől (expectations or even expectancies) különböztették meg és határozták el, ismét mások, mint pl. Regelsberger és Duguit viszont leszögezték, hogy minden jog szerzett jog („jamais personne n'a su ce que c'était qu'un droit non acquis”) és hogy a szerzett jogok védelme tulajdonképpen minden létező, minden fennálló jog védelmét jelenti.

Elméleti tisztázatlansága ellenére a szerzett jogok fogalma mindegyre felbukkant a jogszabályok időbeli kollíziójából származó problémák megoldására irányuló kísérletek során. Ebben az összefüggésben — írja a már fentebb idézett Kaeckenbeeck — a szerzett jogok tiszteletben tartásának alapelve, mint a jogszabályok vissza nem hatásának (non retroactivity) másik oldala jelentkezik. Az azonban, hogy a jogszabályok általában nem rendelkeznek visszaható erővel, a törvényhozás magatartását irányító jogpolitikai elv eredménye és általában nem tételes szabály, mely megkötné a jogalkotó kezét. A visszaható erejű jogszabály is érvényes és kötelező. Gyakorlati problémák ezzel kapcsolatban akkor merülnek fel, ha területváltozás esetén az új állam olyan szabályokat bocsát ki, amelyek egyes egyéneknek az előző államhatalom rendelkezései, jogszabályai alapján megszerzett jogait érintik, illetőleg módosítják.

Általános szabályként leszögezhető, hogy az államhatalom megváltozása a magánjogi polgári, személyi jogokat nem érinti. A szerzett jogok azonban nem élveznek mentességet a törvényhozó rendelkezéseivel szemben. A Nemzetek Szövetségének fennállása idején a nemzetközi jog kodifikációjának előkészítése érdekében felállított bizottság az egyes államok kormányaihoz többek között a következő kérdést intézte: „Felelősségre vonható-e az állam külföldiek szerzett jogait korlátozó törvényhozás miatt?” A kérdésre adott válaszokból nem lehetett egységes gyakorlatot vagy egyöntetű elméleti állásfoglalást kimutatni, azaz kitűnt, hogy a nemzetközi jognak nincs ezzel kapcsolatos általánosan elfogadottnak tekinthető szabálya.

Mindeddig azonban tulajdonképpen a belső állami jog területén maradtunk, magánosok szerzett jogairól volt szó, amelyek a nemzetközi közjog szempontjából csak akkor válnak érdekessé, ha e szerzett jogok vélt vagy valóságos megsértése miatt az az állam, melynek polgáraitól vagy amelynek nemzetiségéhez tartozó személyekről van szó, fellép e jogok védelmében. Hogy áll azonban ez a kérdés a nemzetközi közjog síkján, az államok egymásközötti viszonylatában?

Természetesen a nemzetközi közjog területén is minden jog szerzett jog, a szónak Duguit és Regelsberger által használt értelmében, de azt is le kell szögeznünk, hogy véleményünk szerint a nemzetközi közjogban „a szerzett jogokról” úgy, ahogy azt az államon belül nemzeti jog vonatkozásában tesszük, nem beszélhetünk. A szerzett jogok problémája fogalmilag feltételezi

⁴⁹ G. Kaeckenbeeck, *The protection of vested rights*. The British Yearbook of International Law, 1936. 1—18. o.

a jogalanyok felett álló hatalmi szervezet fennállását, a jogszabályoknak olyan alá- és fölérendeltségi viszonyát, amilyen csak a belső állami jogban fordul elő és amely a nemzetközi közjogban ismeretlen. A belső állami jogban egy-egy törvény, vagy rendelet érintheti, befolyásolhatja magánosok — állampolgárok vagy külföldiek — ügyleteit, az egymással kötött szerződéseikhez fűzött következményeket, azaz régebbi állami jogszabályok révén vagy régebbi jogszabályok alapján kötött ügyleteik révén szerzett jogaikat. Lényegében tehát arról van szó, hogy a jogalanyok felett álló hatalmi szervezet által kibocsátott jogszabályok megváltoztatása, új jogszabályok meghozatala befolyásolja és megváltoztatja e hatalmi szervezetnek alávetett természetes személyek jogait és kötelességeit. A nemzetközi jogban nincs a jogalanyok felett álló hatalmi szervezet, nincs olyan szabály, mely az államokat akarattuktól függetlenül köteleznél és amely akár régebbi jogaikat megszüntetné, akár pedig új kötelezettségekkel terhelné meg őket hozzájárulásuk nélkül. Az egyes államok helyzetét, egymással való kapcsolataikat rendező nemzetközi egyezmény csak az aláíró felek beleegyezésével módosítható. A „szerzett jogok” védelme a nemzetközi közjogban nem jelent és nem is jelenthet többet ; ebben a vonatkozásban azonban minden érvényes jog védelmét jelenti.

Ugyanakkor viszont nincs olyan jog a nemzetközi közjogban, mely valamilyen felsőbb hatalom rendelkezése folytán túlélne az azt fakasztó egyezmény érvényességét. A szerződésben foglalt kötelezettség teljesítésével megszűnő szerződések hatálytalanná válása természetesen nem teszi érvénytelenné, semmissé magát a teljesítést (pl. egy bizonyos terület átadására kötött szerződés a *cessio* végrehajtása után megszűnik, a terület átadása azonban nem lesz érvénytelen), az olyan jogok azonban, amelyek állandó, folyamatos magatartásra vagy szolgáltatásra vonatkoznak, csak addig állnak fenn, amíg az őket létrehozó szerződés hatálya. Franciaország számára az 1921. évi egyezmény többek között biztosította, illetőleg megerősítette azt a jogot, hogy a Nemzetközi Dunabizottság és az Európai Dunabizottság tagja legyen. Ez a joga az 1921. évi egyezmény megszűnésével elenyészett, és az a körülmény, hogy Franciaország a párizsi egyezmény aláírója és a két világháború közötti időben fennállott Dunabizottságok tagja volt, az Egyezmény és a Bizottságok megszűnése után nem jogosítja fel arra, hogy a jövőben érvényes Duna-egyezmény az ő hozzájárulása nélkül ne jöhessen létre és hogy minden felállítandó Dunabizottságban helyet foglaljon. Ha 1948-ban Belgrádban a párizsi egyezmény módosításáról lett volna szó, ezt Franciaország hozzájárulása nélkül — az ismertetett 7. és 42. cikkek rendelkezéseinek megfelelően — valóban nem lehetett volna végrehajtani. Miután azonban hatályos régebbi nemzetközi egyezmény hiányában új egyezményt kellett kötni, Franciaországnak sem voltak olyan jogai, amelyekre az egyezmény megalkotásánál tekintettel kellett volna lenni.

VI. A Belgrádi Egyezmény főbb rendelkezései

Az új Duna-egyezményt a parti államok 1948. augusztus 18-án írták alá és az a ratifikációs okmányok letétele után,⁵⁰ 1949. május 11-én lépett hatály-

⁵⁰ A ratifikációs okmányokat a Csehszlovák Köztársaság 1949. február 21-én, a Bolgár Népköztársaság 1949. február 22-én, Jugoszlávia 1949. február 23-án, a Román

ba.⁵¹ Az új Egyezmény — az 1949 : XIII. tv. — alapelveit, jelentősebb rendelkezéseit az alábbiakban ismertetjük.

Az Egyezmény — amiként ezt már a Belgrádi Konferencián is leszögezték — „a Dunán való szabad hajózást a dunai államok érdekeinek és szuverén jogainak megfelelően”⁵² biztosítja. Rendelkezései tehát egyrésztől gyakorlati oldalról világítják meg az állami szuverenitás mibenlétét és kihatásait a nemzetközi folyamhajózási jog területén, másrészt pedig a kereskedelmi hajózás szabadságának tartalmát és határait fejtik ki. A különböző szakaszok belső összefüggését, az egyezmény rendelkezéseinek egységét ez a két problémakör adja meg.

A *Belgrádi Konferencia diplomáciai csatáját a dunai államok a szuverenitás jelszavával vívták meg*, elsőnek tehát a szuverenitás kérdését kell közelebbről megvizsgálnunk. Természetesen nem a szuverenitás problémáját általában, hanem csupán azokat a vonatkozásait, amelyek a folyamhajózás nemzetközi jogi rendezése során felmerülnek. Az állami szuverenitás fogalma és mibenléte a nemzetközi jog tudományának központi problémája, melyet világnézeti és politikai ellentétek mélyítenek el és tesznek nehezen megoldhatóvá. A hajózás szabadságának alapelve tekintetében már sokkal inkább beszélhetünk kialakult, egyöntetű álláspontról, — gyakorlati megvalósítása azonban szintén nem kevés problémát vet fel.

Az állami szuverenitás, más, felső hatalomnak alá nem vetett szuverén államok létezése, nem összeegyeztethető a nemzetközi joggal, hanem ellenkezőleg, a nemzetközi jog előfeltétele. Nemzetközi jogszabályok rendezik az állam magatartását, az a tény azonban, hogy az állam kötelezettséget vállal ilyen vagy amolyan jövőbeli magatartás követésére, nem csorbitja és még kevésbé szünteti meg szuverenitását. Amint azt a Wimbledon-ügy kapcsán az Állandó Nemzetközi Bíróság megállapította: „... Kétségtelen, hogy minden egyezmény, mely ilyen természetű kötelezettséget teremt, korlátozást jelent egy Állam szuverén jogainak gyakorlása tekintetében azért, hogy azt jogainak meghatározott módon való gyakorlására kényszeríti. Azonban a nemzetközi kötelezettségek vállalásának joga éppen az állami szuverenitás ismerve ...”⁵³ Mindenféle nemzetközi kötelezettség vállalása egy adott állam részéről érinti, sőt korlátozza cselekvési szabadságát, de nem mindegyik érinti — sőt az ily kötelezettségek vállalása általában nem érinti — az állam szuverén jellegét.

Népköztársaság 1949. március 5-én, Magyarország 1949. március 14-én, a Szovjetunió 1949. május 11-én és végül az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság 1949. május 13-én helyezte letétbe.

⁵¹ Meg kell említenünk, hogy Franciaország, Nagy-Britannia és az Amerikai Egyesült Államok nem ismerték el az új Duna-egyezmény jogszerűségét. 1949. november 15-én, aznap, amikor az új Dunabizottság első ülését tartotta Galacban, a francia külügyminisztérium sajtónyilatkozata szerint „... a (francia) Külügyminisztérium tiltakozó jegyzéket intézett az egyezményt aláíró államok Párizsban akkreditált képviselőihez. E jegyzék leszögezi, hogy a Francia Kormány a Belgrádi Egyezmény semmiféle nemzetközi hatályát nem ismeri el és úgy tekinti, hogy a Duna helyzetét rendező egyedüli nemzetközi szerződés a Párizsban 1921. július 23-án aláírt és a végleges Duna-Szabályzatot megállapító egyezmény marad. Hasonló jegyzéket nyújtott át az amerikai és az angol kormány az érdekelt hatalmak Washingtonban, illetőleg Londonban akkreditált képviselőinek”. (Imbert, i. m. 93. o.)

⁵² *Conférence Danubienne*, 121. o.

⁵³ Hudson, *World Court Reports*, Vol. I. 175. o.

A szuverenitás — más oldalról közelítve meg ezt a fogalmat — a nemzetközi folyamhajózási jog szempontjából *lényegében nem jelent mást, mint azt, hogy az államot csak az általa vállalt kötelezettségek terhelik és hogy a hozzájárulásával létrejött nemzetközi jogszabályok alkalmazását, végrehajtását saját területén kizárólag saját maga foganatosítja*. Sérti egy állam szuverenitását minden olyan rendelkezés, mely állampolgárainak vagy lakosainak egy részét, vagy akár államterületének egyes meghatározott részeit kiveszi joghatósága alól és azt más állam vagy pedig nemzetközi szervek joghatósága alá helyezi. Ugyancsak sértette és sérti az állami szuverenitást egyes államhatalmi tevékenységi területek intézésének más államokra való átruházása is.

Az Európai Dunabizottság működése annak idején azért jelentette Románia szuverenitásának sérelmét, mert a Bizottságot a nagyhatalmak eredetileg Románia részvétele nélkül alkották és hatáskörét ugyancsak Románia nélkül állapították meg, illetőleg mert a hatáskör kiterjesztéséhez nem járult hozzá. Elsősorban és legfőképpen azonban azért jelentett sérelmet a Bizottság Románia szuverenitása számára, mert a román állam területén a román államtól független joghatóságot gyakorolt. Szabályrendelet hozatala — vagyis jogalkotás — jogviták elintézése, büntetések kiszabása — azaz bírászkodás —, de még bizonyos vízépítési munkálatokkal kapcsolatos igazgatási intézkedések is par excellence állami feladatok, mivel nem nemzetközi jogalkotásról, nem is államok közötti vitákat eldöntő nemzetközi bírászkodásról és nem is nemzetközi szervezetek adminisztrációjáról van szó.

A Belgrádi Egyezmény megalkotói mindenkor gondosan szem előtt tartották azt az elvet, hogy *a hajózás biztosításával összefüggő tevékenységek végrehajtása, az ezekkel kapcsolatos intézkedések foganatosítása a parti államok kezében legyen* és hogy az ezzel összefüggő különböző jellegű állami funkciókat a Dunabizottság ne sajátítsa ki, hanem csupán az Egyezményben felsorolt célok érdekében kifejtett állami tevékenységek összhangját biztosítsa. Az Egyezmény valamennyi cikke e cél szolgálatában áll.

Az első — és tegyük hozzá — a legfontosabb cikk azonos a magyar békeszerződés 38. cikkének szövegével. Ez a cikk összegezi az egyezmény lényegét, célját, legfőbb rendelkezéseit, midőn megállapítja a Dunán való hajózás szabadságát, mely valamennyi állam polgárait, kereskedelmi hajóit és áruit megilleti az egyenjogúság elvének biztosítása mellett.⁵⁴ Az Egyezmény az általános rendelkezések leszögezése után a második fejezetben a szervezeti kérdéseket szabályozza, a harmadik fejezetben a hajózást és a révkalauzi szolgálatot, a negyedikben a hajózás biztosítására szolgáló költségek fedezését.

Az Egyezmény által alkotott Szabályzat hatálya — ellentétben az 1921. évi Szabályzattal, mely egyes hajózható mellékfolyókra is vonatkozott — kizárólag a Duna hajózható szakaszára, vagyis az Ulmól a Szulinaicsatornán át a Fekete-tengerig tartó szakaszra, tehát a valóban nemzetközi jelentőségű hajóútra terjed ki. A Duna nem nemzeti mellékfolyóinak hajózható részei nem tekinthetők egyetemes érdekű, nemzetközi jelentőségű víziutaknak. Ennek következtében a hajózás szabadsága sem terjed ki rajtuk a nem parti államok lobogóit viselő hajókra és így a Belgrádi Szabályzat hatályát, mely ezt a jogot minden kereskedelmi hajó számára, minden megkülönböztetés nélkül biztosítja, a Duna főfolyására kellett korlátozni. (2. cikk.)

⁵⁴ E cikk az ún. cabotage-t — vagyis az ugyanazon állam kikötői közötti hajózást — a kérdéses állam járművei számára tartja fenn.

A dunamenti államok az Egyezmény értelmében kötelezik magukat arra, hogy folyamszakaszaikat hajózható állapotban tartják. „Dunamenti államok” vagy „dunamenti országok” a 44. cikk meghatározása szerint azok az államok, illetőleg országok, amelyeknek területéhez a 2. cikkben körülírt szakaszon a Dunának legalább egyik partja tartozik — vagyis Németország, Ausztria, Csehszlovákia, Magyarország, Jugoszlávia, Románia, Bulgária és a Szovjetunió.⁵⁵ A felsorolt dunamenti államok az Egyezmény értelmében vállalták és vállalják, hogy az egyes folyamszakaszok hajózható állapotban való tartásának biztosításához és megjavításához szükséges munkálatokat elvégzik és tartózkodnak minden olyan cselekménytől, mely kihatásaiban a hajózás megnehezítésére vagy megakadályozására vezethet. E munkálatok elvégzése — bizonyos kivételes esetektől eltekintve — az egyes parti állam feladata, a munkálatok összehangolását, koordinálását azonban már nemzetközi bizottság, a Dunabizottság végzi. Sürgős esetekben a partmenti államok jogosultak a szükségessé váló munkálatok elvégzésére anélkül is, hogy az ezzel kapcsolatos kérdéseket a Bizottsággal megtárgyalták volna, kötelesek azonban e munkálatokról, valamint azok okairól a Bizottságot utólag értesíteni. (3. cikk.)

A fent vázolt általános rendelkezések érvényesülését ugyanis az Egyezmény szervezetileg is biztosítani kívánja. Ezért a Duna egész hajózható szakaszára — vagyis Ulmtól a Szulinai-esaternán át a Fekete-tengerig — kiterjedő hatáskörrel Dunabizottságot, egyes nehezen hajózható és csak költségesen szabályozható szakaszok rendbentartása végett pedig különleges folyamigazgató-ságokat állít fel. (5, 8. cikkek.)

A Dunabizottság a Belgrádi Egyezményt aláíró hét állam közös szerve. Nemzetközi szerv-e csupán vagy pedig önálló nemzetközi szervezet? Egyesek a nemzetközi szerv és szervezet közötti határvonalat abban látják, hogy az utóbbiak nemzetközi jogalanyisággal rendelkeznek, míg az előbbiek természetesen egy vagy több jogalany önálló jogalanyisággal nem rendelkező közös szervei, aszerint, hogy valamely nemzetközi szervezet szerveiről vagy pedig több állam közös szerveiről van-e szó.

A nemzetközi jogalanyiség ismét egyik legvitatottabb kérdése korunk nemzetközi jogtudományának. Eldöntése azon múlik, hogy vajon a jogalany fogalmát a nemzetközi jog államközi jellegének megfelelően szűken, teljesjogú jogalanyként határozzuk meg úgy, hogy az államoknak a nemzetközi közösségben elfoglalt helyzetét fejezze ki, vagy pedig olyan tág formában, hogy az bármely nemzetközi szerződésben megállapított bármiféle jog címzettjét is felöllelje. A nemzetközi közjog egészének felépítése, normáinak szerkezete és szelleme, valamint a felmerülő gyakorlati problémák helyes megoldása egyaránt az előbb említett értelmezést helyezi előtérbe.

Ennek megfelelően a Dunabizottság sem tekinthető a nemzetközi jog alanyának, és ezzel kapcsolatban a nemzetközi szerv vagy szervezet kérdése sem eldöntendő elvi probléma többé. Mindenesetre megemlítjük, hogy a pol-

⁵⁵ Németország és Ausztria nem aláírja a Belgrádi Egyezménynek, az Egyezmény első melléklete azonban megállapítja, hogy Ausztria képviselőjét felveszik a Dunabizottságba, mihelyt az osztrák államszerződés ügye rendeződik. Németország csatlakozásáról sem az Egyezmény, sem mellékletei nem rendelkeznek, kétségtelen azonban, hogy nemzetközi helyzetének végleges rendezés után, az egyezményhez való csatlakozásával Németország is tagja lesz a Bizottságnak.

gári nemzetközi irodalomban szép számmal találunk példát mind a folyami bizottságok jogalanyiségének elismerésére (pl. Lederle, Jedelhauser, Saure stb.), mind pedig tagadására (Krause),⁵⁶ és ezek között nemegyszer bonyolult elméleteket, amelyek a bizottságok jogi helyzetét igyekeznek megmagyarázni.

Ami a mai Dunabizottság jogi státusát illeti, a Belgrádi Egyezmény aláíróinak közös nemzetközi szerve, melynek határozatai nem az egyes tagállamoknak, hanem magának a Bizottságnak a határozatai. Jogai és kötelességei azonban nem olyan természetűek, nem olyan jellegűek, hogy a Bizottságot — annak minden viszonylagos önállósága ellenére — a nemzetközi jog alanyává tenné, hiszen nem öleli fel azokat a legfontosabb jogokat, melyekkel a nemzetközi jog alanyai, a szuverén államok általában rendelkeznek és nem léphet fel félként a Nemzetközi Bíróság előtt sem. Fennállása, működése nemzetközi egyezményen alapszik, mely azonban nem általános, hanem partikuláris nemzetközi jogszabályokat tartalmaz. A Bizottság nem egyetemes, hanem regionális jellegű olyan értelemben, hogy az államoknak földrajzilag meghatározott szűkebb körét öleli fel, másrészt pedig speciális jellegű abban a vonatkozásban, hogy nem terjeszkedik ki a nemzetközi együttműködés egész síkjára. Egyáltalában nem hatalmi, politikai kérdésekkel, hanem inkább igazgatási jellegű problémákkal foglalkozik és a nemzetközi együttműködés viszonylag szűk szektorát jelentő folyamahajózást rendezi.

Az állami szervektől annyiban különbözik, hogy az egyes államok nem utasíthatják, nem rendelkezhetnek vele, csupán a Bizottságba delegált képviselőiken keresztül gyakorolhatnak befolyást a Bizottság elhatározásaira. A Bizottság feladata az államok együttműködésének előmozdítása és ebből a célból állandó tanácskozási lehetőséget teremt, alkalmat nyújt közös akarat kialakítására. Ennek érdekében — szemben az ad hoc nemzetközi konferenciákkal — állandó szervezettel rendelkezik és határozatai nem az egyes államok különálló akaratkijelentéseinek, hanem a Bizottság közös akaratának minősülnek.

A Dunabizottság a székhelyének megfelelő állam törvényei szerint jogi személy. Az a körülmény, hogy hivatali helyiségei, irattárai, okmányai séríthetetlenek s hogy tisztviselői diplomáciai mentességet élveznek, annak a ténynek a folyománya, hogy a Bizottság *államok nemzetközi szerve*. Miként egyes államoknak a nemzetközi érintkezés lebonyolítására hivatott szervei, úgy több állam közös nemzetközi szerve is élvezi a külképviseletek kiváltságait. A Dunabizottság jogi személyisége nem az államközi kapcsolatok terén jelentkezik, nem mint a szuverén államokkal egyenrangú alakulat lép fel, jogi személyisége a székhelye szerinti államban elfoglalt helyzete számára nyújt jogi keretet, melyet azonban a többi aláíró állam is köteles elismerni. Személyi jogára tehát a székhely államának joga irányadó.

⁵⁶ Krause álláspontja szerint a különböző folyambizottságok nem az egyes államok közös szervei, hanem különleges államkapcsolatoknak, az ún. folyamahajózási unióknak a szervei. Ezek a folyamahajózási uniók kizárólag a Bizottságban testesülnek meg, a folyambizottság az unióknak rendszerint egyetlen megjelenési alakja és ezért az uniók jogait és kötelességeit sokan helytelenül a Bizottság jogainak és kötelességeinek tekintik. Ami viszont a folyamahajózási uniókat illeti, a régi Nemzetközi Dunabizottság és az Európai Dunabizottság megélt állott uniókat Krause a nemzetközi jog alanyainak tekinti, bár elismeri, hogy a kérdés eldöntése nagyrészt a nemzetközi jogalany fogalmának meghatározásától függ. Ld. Krause, *Die internationalen Stromschiffahrtskommissionen*. W. Rotschild, Berlin, 1931. 104. o.

A Dunabizottságba minden egyes dunamenti állam egy-egy tagot delegál. A nem dunai államok nem küldenek képviselőt — hiszen nem az ő államterületüket képező folyam helyzetének rendezéséről van szó —, így tehát nem sajátíthatják ki a Bizottságot saját politikai célkitűzéseik szolgálatára. A Bizottság elnökét, alelnökét három évi időtartamra saját maga választja meg, ülésszakainak időpontját maga tűzi ki és ügyrendi szabályzatát is saját maga dolgozza ki. (5—7. cikkek.)⁵⁷

A Bizottság felügyeletet gyakorol az Egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása felett. Elkészíti a hajózási munkálatok általános tervét a partmenti államok és a folyamigazgatóságok által tett javaslatok alapján és összeállítja ugyanezeknek a munkálatoknak a költségelőirányzatát. A munkálatok végrehajtása az állami szuverenitás fentebb kifejtett felfogásának megfelelően — műszaki és gazdasági teljesítőképességeik arányában — már az egyes partmenti államok és az egyes folyamigazgatóságok feladata. A Bizottság csupán tanácsokat ad és ajánlatokat tesz: az érdekelt államok és folyamigazgatóságok felé. Az Egyezmény 4. cikkében megjelölt kivételes esetekben — vagyis akkor, ha valamelyik partmenti állam képtelen lenne a hajózás biztosításához szükséges és területileg illetékességébe tartozó munkálatok elvégzésére — akkor, de csakis akkor hajtja végre maga a Bizottság ezeket a feladatokat. (8. cikk.)

A Bizottság közvetlen feladata a hajózás alapvető szabályainak és a révkalauzi szolgálat szabályainak elkészítése, a folyamrendőri szabályok egységesítése, a hidrometeorológiai szolgálat koordinálása, egységes hidrológiai jelentések kiadása, a hajózással kapcsolatos statisztikai adatok gyűjtése (természetesen csak olyan ügyekre vonatkozóan, amelyek a Bizottság hatáskörébe tartoznak) és végül kézikönyvek, térképek kiadása — egyszóval csupa olyan feladat és munkakör, amelyek semmiképpen sem jelentik a partmenti államok egyes állami feladatainak kisajátítását és ennek következtében nem is sértik ezeknek az államoknak a szuverenitását. (8. cikk.)

Feladatainak ellátásában a Bizottságot titkárság és egyéb szakszervek támogatják. Személyzetük a partmenti országok állampolgárai közül kerül ki. A Bizottság költségvetését összes tagjai szavazatának többségével saját maga állítja össze és hagyja jóvá. A költségvetésbe fel kell venni a Bizottság és segédszervei fenntartásához szükséges kiadásokat, amelyeket a parti államok egyenlő összegben fizetett tagdíjaiból kell fedezni. A hajózás megjavítása érdekében végzett munkálatok fedezésére külön díjak vehetők ki. (9—10. cikk.)

A Bizottság határozatképességéhez öt tag jelenléte szükséges. Határozatait általában a jelenlevő tagok szavazatainak többségével hozza. (11. cikk.) Egyes esetekben azonban, mint amilyen például a hajózás érdekében elvégzendő munkálatok általános tervének elkészítése, valamely folyamszakasz rendezése abban az esetben, ha az illetékes parti állam gazdasági vagy technikai okokból erre képtelen lenne, valamint a folyamrendőri szabályzat egységesítése csak az összes tagok többségének szavazatával történhet. Ha valamely folyamszakasz rendezéséről van szó, a többség szavazatai között annak az államnak az igenlő szavazata is benne kell hogy foglaltassék, amelynek területén a kérdéses munkálatokat végrehajtani kívánják.

⁵⁷ Első ülésszakán alkotott ügyrendi szabályzatát (CD/SES 1/27. sz. határozat) a Bizottság az időközben szerzett tapasztalatok alapján módosította (CD/SES 8/3.).

A Bizottság székhelye az Egyezmény értelmében Galac, összes tagjai szavazatainak többségével azonban elhatározhatja a székhely megváltoztatását.⁵⁸

A Bizottságnak saját pecsétje és lobogója van. (18. cikk.) Bíraskodási joga — ellentétben a régi Európai Dunabizottsággal — nincs, azonban joga van felhívni a parti államok illetékes hatóságainak figyelmét a hajózási, egészségügyi vagy folyamrendészeti szabályok megsértése révén elkövetett bűncselekményekre, az illetékes hatóságok viszont kötelesek értesíteni a Bizottságot az e bűncselekmények tárgyában foganatosított intézkedésekről. (17. cikk.) Az Egyezmény 19. cikke egyébként általános jelleggel leszögezi, hogy a parti államok a Bizottság tisztviselőinek és személyzetének a jelen Egyezményből folyó munkáját mindenben kötelesek elősegíteni és támogatni, mozgási szabadságukat biztosítani kell, feltéve, ha az illetők a helyi törvényeket és egyéb jogszabályokat tiszteletben tartják.

Az Egyezmény II. fejezete 2. részének cikkei a különleges folyamigazgatási szervekről, az ún. Igazgatóságokról szólnak. A Belgrádi Egyezmény a hidrotechnikai munkálatok elvégzése végett két folyamigazgatóságot állított fel. Az egyik a Duna alsó szakaszán, Brailától a Szulinai-csatorna torkolatáig működik Galac székhellyel, a másik a Vaskapu szakaszon Orsova és Tekija székhelyekkel. Ezekben az igazgatóságokban csak a kérdéses folyamszakasszal határos partmenti államok (a Román Népköztársaság és a Szovjetunió, illetve a Román Népköztársaság és Jugoszlávia) képviselői vesznek részt, működési szabályaikat a benne résztvevő kormányok állapítják meg és ezekről a Bizottságot értesíteniük kell.

Az Egyezmény 2. sz. melléklete a Rajka—Gönyü szakaszról szólva megállapítja, hogy a zavartalan hajózás biztosítása közös érdek, és hogy az ehhez szükséges munkálatok túlhaladják azt a mértéket, melynek teljesítését a parti államoktól meg lehetne követelni. Ezért a Bizottságnak kellett eldöntenie, hogy vajon e folyamszakasz rendezését is külön igazgatóságra bízák-e. A Bizottság harmadik ülésszakán foglalkozott e kérdéssel és elhatározta a Rajka—Gönyü szakaszon egy folyamigazgatóság felállítását Magyarország és Csehszlovákia képviselőiből.

A hajózás a Duna egész nemzetközinek minősített szakaszán azon szabályok szerint történik, amelyeket a területüket átszelő szakaszokra vonatkozólag a dunai államok, a Duna tengeri szakaszán és nemkülönben a Vaskapuszakaszon a megfelelő folyamigazgatóságok állapítanak meg. Azokon a szakaszokon, ahol a Duna két állam határát alkotja, a szabályokat a parti államok közös megegyezéssel állapítják meg. (23. cikk.) Megállapításuknak a Dunabizottság által lefektetett alapelvek szerint kell történnie.

Ami a hajózás szabadságát illeti, annak gyakorlati érvényesülése természetesen nem veszélyeztetheti az állam egészségügyi és katonai biztonságát, valamint jogos gazdasági érdekeit. Minden állam hajóját egyenlő elbánásban kell részesíteni a hajózási, a vám- és egészségügyi szabályok megállapítása, a kikötői díjak, a be- és kirakodást szolgáló technikai berendezések használata tekintetében. A hajózás szabadsága — állapította meg az Állandó Nemzetközi Bíróság az Oscar Chinn ügy kapcsán — ami a folyami szállítás üzleti oldalát érinti, magában foglalja a kereskedelem szabadságát. Ebből

⁵⁸ Ez be is következett. A Bizottság székhelyét Budapestre, majd Belgrádba helyezték át.

azonban nem következik az, hogy a hajózás szabadsága minden más tekintetben is magában foglalja és feltételezi a kereskedelem szabadságát. A hajózás és a kereskedelem szabadsága — mondja a továbbiakban a Bíróság a kérdéses ügyben irányadó nemzetközi szerződésre hivatkozva — nem vonja maga után minden egyes kereskedelmi vállalat sikere biztosításának . . . kötelezettségét.⁵⁹

A dunai vízijárművek az illető államok által megállapított feltételek mellett használhatják a kikötőket, utasokat és árukat szállíthatnak. A helyi, azaz ugyanazon állam kikötői közötti forgalomban idegen hajók csak a parti állam szabályai szerint vehetnek részt. (24—25. cikkek.)

A vámellenőrzési, egészségügyi és folyamrendészeti szolgálatot a dunamenti államok látják el. A dunamenti államok állapítják meg a hatályos egészségügyi, rendőri szabályzatokat úgy, hogy azok a hajózást ne akadályozzák. E szabályokat a hajók nemzetiségére, rendeltetési helyére és egyéb szempontokra való megkülönböztetés nélkül kell alkalmazniok és a dunamenti államok kötelesek az általuk életbeléptetett szabályokat a Bizottsággal abból a célból közölni, hogy az azok egységesítésében közreműködhesen. (26. cikk.)

A dunamenti állam jogosult az átmenő árut lepecsételtetni és saját közegei által vámfelügyelet alatt tartani, a rakomány átvizsgálásától azonban tartózkodnia kell és a hajózást sem lassíthatja le. A hajó kapitányától, üzemben tartójától vagy tulajdonosától írásbeli nyilatkozatot lehet követelni arra vonatkozólag, hogy vajon szállít-e olyan árut, amelynek bevitelére az illető állam területére tilos. A hamis nyilatkozatot tevő tulajdonos felelősségre vonható annak az államnak a törvényei szerint, amelynek területén a nyilatkozatot megtette. (27. cikk.) Ha a Duna folyása határvonal két állam területe között, az átmenő forgalmat vámügyi ellenőrzés alá vetni nem lehet.

Fontos az a rendelkezés — melyet már a Belgrádi Konferencián is kiemeltek —, hogy a nem dunamenti államok hadihajóinak a Dunán közlekedni tilos. E tilalom a dunamenti államok tekintetében annyiban enyhül, hogy azok hajói csak az érdekelt dunai államok előzetes megegyezése alapján hagyhatják el saját országuk területét.

⁵⁹ Hudson, i. m. 434—436. o.

1932-ben Oscar Chinn, a Kongo folyón kereskedelmi hajózással foglalkozó brit állampolgár, kártérítés iránti keresetet nyújtott be a Leopoldville-i bírósághoz. Kereseti kérelmében előadta, hogy a gazdasági válság hatása alatt az Unatra hajózási társaság, melynek főreszvényese a belga állam volt, a szállítási és viteldíjakat jelentős részben leszállította, és ezzel a konkurrens vállalatokat is hasonló intézkedések foganatosítására kényszerítette. Az Unatra veszteségeit kormánytámogatásból fedezte és ez a körülmény a többi, kormánytámogatást nem élvező vállalatokkal szemben előnyös helyzetet biztosított a számára, ami viszont — Oscar Chinn állítása szerint — a belga kormány részéről az 1919. szeptember 10-i St. Germain-i egyezmény megsértését jelentette. A belga bíróság a keresetet elutasította, mire a brit kormány az ügyet az Állandó Nemzetközi Bíróság elé vitte, amely azonban a keresetet szintén elutasította, többek között a fent idézett indoklással.

Ennek ismertetése azért szükséges, mert Belgrádban Cannon amerikai delegátus több ízben támadta és kifogásolta az, azóta már felszámolt népi demokratikus-szovjet hajózási vegyesvállalatok működését, amelyek szerinte privilegizált helyzetben vannak, és létezésük „a dunai hajózás szabadságának egyik legfőbb akadálya”. (*Conférence Danubienne*, 255. o.) Az Állandó Nemzetközi Bíróság fenti ítélete Cannon álláspontját tarthatatlanná teszi, ugyanakkor azonban a folyamhajózási jog szabadságának tartalma és kiterjedése szempontjából is igen jelentős.

A Duna nehezen járható szakaszain — az Aldunán, valamint a Vaskapunál — az illetékes folyamigazgatóságok alá rendelt révkalauzi testületek alakulnak. A testületek működését a 31—33. cikkek szabályozzák. Egyik legfontosabb rendelkezésük, hogy a révkalauzi testületek állományát az illető folyamigazgatóságokban résztvevő államok polgárai közül kell kiegészíteni.

A hydrotechnikai munkálatok pénzügyi fedezetéről a munkálatokat lebonyolító dunamenti állam gondoskodik. Ha a munkálatokat nem maga a parti állam, hanem bizottság végzi, a költségek fedezése is a bizottság feladata. E célból a hajók után hajózási díjat állapíthatnak meg, a hajózó út fenntartásának és az említett munkálatok költségeinek arányában. A folyamigazgatóságok külön illetékeket állapíthatnak meg, az általuk szedett díjakról a Bizottságot értesíteni kötelesek. (34—36. cikkek.) Ők szabják meg a révkalauzi díjszabást is. Ezek az illetékek, illetőleg hajózási díjak nem lehetnek nyereség forrásai. Beszedésük módozatait a Bizottság, a dunamenti államok és a folyamigazgatóságok állapítják meg, kiszabásuk a hajók úrtartalma alapján történik. (37—38. cikkek.) Ami a kikötői díjakat illeti, a hajóknak joguk van a be- és kirakodási berendezések, raktárak és rakterületek használatára, az ezekért a szolgáltatásokért járó összegeket, valamint a kikötői díjakat a hajók lobogójára, kiindulási vagy rendeltetési helyére való tekintet nélkül kell megállapítani. Ezek között a rendelkezések között figyelemre méltó a 41. cikk 3. bekezdése, mely megállapítja, miszerint „nem tekintendőek megkülönböztetéseknek azok a kedvezmények, amelyeket a kereskedelmi szokásoknak megfelelően a munkák terjedelmére és az áruk jellegére tekintettel nyújtanak”. A hajókat, utasokat és árukat magáért az áthaladásért semmiféle díjjal megterhelni nem lehet, (42. cikk), a 34—36. cikkekben megjelölt díjak a hajózó út fenntartásával kapcsolatosak és az arra fordított összeg fedezésére szolgálnak.

Az Egyezmény zárórendelkezései szerint az értelmezése vagy alkalmazása körül felmerülő minden vitát, melynek rendezése közvetlen tárgyalások útján nem sikerül, bármely vitában álló fél kérelmére békéltető bizottság vizsgálata alá, mely a felek egy-egy képviselőjéből és a Dunabizottság elnöke, vagy pedig maga a Dunabizottság által kijelölt harmadik tagból áll. Az egyezmény felülvizsgálatára vonatkozólag szintén történik rendelkezés. A 46. cikk értelmében az aláíró államok többségének kérelmére a jugoszláv kormány által összehívott módosító értekezletre az összes aláíró állam meghívót kap, s a felülvizsgált rendelkezések csak akkor lépnek hatályba, ha azok megerősítésére vonatkozó okiratot 6 aláíró állam letétbe helyezte.⁶⁰

⁶⁰ Az Egyezmény mellékletei között az első Ausztriának a Dunabizottságba való felvételéről, a fentebb már ismertetett második melléklet pedig a magyar—csehszlovák Duna-szakaszon felállítandó folyamigazgatóságról rendelkezik. Fontos és figyelemre méltó intézkedéseket tartalmaz a póttjegyzőkönyv is. Első pontjának az a megállapítása, hogy az 1921. évi párizsi egyezmény nincs többé hatályban, csupán deklaratív jellegű. Nem a póttjegyzőkönyv rendelkezései helyezték hatályon kívül a régi egyezményt, hanem csupán megállapítják, hogy az, egyenként fel nem sorolt okok következtében hatályát veszítette. A továbbiakban a jegyzőkönyv megállapítja, hogy a Nemzetközi Dunabizottság javai az új Dunabizottságra, az Európai Dunabizottság javai az új tengeri dunai folyamigazgatóságra, míg a Vaskapu és a Zuhatagi Igazgatóság javai a Vaskapu szakasz folyamigazgatóságára szállnak át. A Nemzetközi Dunabizottság összes kötelezettségei és azok biztosítékai egyaránt megszűntnek tekintendőek.

VII.

A Dunabizottság a Belgrádi Egyezmény által megadott keretek között munkájának támogatására két segédszervet állított fel, a Titkárságot⁶¹ és a Munkálati Szervet,⁶² amelyek előkészítik az egyes ülészakok vitáinak anyagát és ellenőrzik a határozatok végrehajtását. Az első ülészakon elfogadott és a VIII. ülészakon módosított eljárási szabályok részletekbe menően rendezik a Bizottság belső ügyrendjét. Az új szervezeti és eljárási formák mellett azonban a dunai hajózással kapcsolatos jogszabályokat is továbbfejlesztette olyan részletkérdések rendezésével, amelyeknek az 1948. évi Egyezményben természetesen nem lehetett helyük. Ilyenek a dunai hajózás alapvető szabályai,⁶³ a folyami ellenőrzés szabályai,⁶⁴ a vám- és egészségügyi ellenőrzés szabályai stb.⁶⁵ E határozatok szigorúan véve nem tartalmaznak jogi kötelezettséget, hanem ajánlás jellegűek, ez azonban nem jelenti azt, hogy nem lenne semmiféle jogi jelentőségük. E határozatok a Belgrádi Egyezmény alapján jönnek létre, annak rendelkezéseit konkretizálják, mellőzésük vagy megsértésük tehát közvetve minden bizonnyal sérti a Belgrádi Egyezmény rendelkezéseit, amelyek viszont már jogi kötelezettséget jelentenek az aláíró államok számára.

A Dunabizottság 1949. decembere óta évente rendszeresen két-két ülészakot tartott.⁶⁶ Munkájának elemzésére, értékelésére a jelen tanulmány keretei már nem adnak lehetőséget, remélem azonban, hogy a magyar nemzetközi jogi irodalom már nem marad sokáig adósa a Dunabizottságnak egy olyan feldolgozással, mely érdemének és jelentőségének megfelelően értékeli ennek a fontos gazdasági és politikai szerepet játszó nemzetközi intézménynek a munkáját.

⁶¹ Szabályzatát a CD/SES 1/34. sz. határozat állapította meg, amelyet a CD/SES 9/31. sz. határozat módosított.

⁶² Ld. az előbb említett határozatokat.

⁶³ CD/SES 4/22.

⁶⁴ CD/SES 5/31.

⁶⁵ CD/SES 8/28. és CD/SES 8/29.

⁶⁶ Az első hét ülészak munkájának feldolgozására vonatkozólag ld. Enökl Dezső, *A Dunabizottság és munkája*. Közlekedési Közlöny 1953. július 12. sz. Az első tizenegy ülészak munkáját összegezi oroszul P. G. Fangyikov, *Mezsdunarodno-pravovoj Rezsim Dunaja*. Goszjurizdat, Moszkva, 1955. 192—195. o.