

REGIMUL JURIDIC AL STRÂMOTORILOR MĂRII NEGRE. REGIMUL JURIDIC AL DUNĂRII

Lect.univ.drd. Simona-Valentina MALEȘCU

From drawing up the Montreux Convention texts, Romania's interests were respected, the forms being on those arising from assistance treaties. Furthermore, the identity of the purposes aimed by peaceful politic actions facilitated a direction towards respecting Romania's interests through supplementary security treaties.

Regimul juridic al strâmtorilor Mării Negre

Sunt considerate *strâmtori internaționale*¹ întinderile de apă situate între porțiuni de uscat, formând treceri înguste pentru navigație. Regimul internațional al acestora decurge din faptul că ele permit legătura dintre o parte a mării libere sau a unei zone economice exclusive și o altă parte a mării libere sau zone economice exclusive.

Stabilirea unor reguli de navigație în cele două strâmtori – Bosfor (28 km lungime; 0,6-3,3 km lărgime) și Dardanele (65 km lungime; 2-5 km lărgime) – a fost determinată de ceea ce în secolele trecute a fost denumită „chestiunea orientală”. Până la jumătatea secolului al XVIII-lea, Imperiul Otoman, în granițele căruia se situa Marea Neagră, a exercitat suveranitatea deplină atât asupra acesteia, cât și asupra strâmtorilor. În politica sa de a-și asigura legături permanente pe mare cu restul Europei, Rusia țaristă, după cucerirea Crimeii, devine coriverană a Mării Negre. Prin tratatul de pace cu Turcia de la Kuciuc-Kainargi, ea a obținut dreptul de trecere liberă prin cele două strâmtori a navelor sale comerciale. Acest drept a fost extins, în urma tratatului de la Adrianopole, din anul 1829, și la navele comerciale ale altor state. Rusia obținea drept de trecere și pentru vasele sale de război, în urma unui tratat încheiat cu Turcia în anul 1833; trecerea vaselor militare ale altor state rămânea interzisă.

Datorită importanței strategice a celor două strâmtori, principalele puteri europene au inițiat tratative pentru instituirea unui regim internațional al acestora. La Conferința de la Londra, din 1840, și prin Convenția care i-a

¹ Raluca Miga-Besteliu, *Drept Internațional*, Editura All, București, 1998, pp. 145-244.

urmat s-a hotărât interzicerea dreptului de trecere prin strâmtori pentru navele de război ale tuturor statelor, cu excepția celor turcești. Prin Tratatul de la Paris din anul 1856 s-a hotărât demilitarizarea Mării Negre, iar prin Tratatul de la Londra din anul 1870 se decidea neutralizarea acesteia.

Eșecul planurilor de dezarmare, după încheierea primului război mondial, discutate succesiv de o „comisie preparatorie” (1926-1931) și dezbătute în cadrul unei conferințe internaționale (2 februarie 1932 – 17 aprilie 1934), incapacitatea Societății Națiunilor de a organiza un sistem de securitate colectivă, denunțarea unilaterală a tratatului de la Locarno și ineficacitatea garanțiilor sale în momentul reocupării și remilitarizării Renaniei de către Germania hitleristă, relevau necesitatea revizuirii clauzelor Tratatului de la Luasane (24 iulie 1923), care, prin demilitarizarea strâmtorilor, limitau suveranitatea Republicii Turcia și lăsau fără apărare efectivă una din cele mai importante zone ale teritoriului său.

La 10 aprilie 1936, guvernul Turciei a trimis o notă oficială semnatărilor Convenției de la Lausanne, invitând statele să participe la negocieri pentru o nouă reglementare a statutului strâmtorilor, în condițiile garantării securității și inviolabilității teritoriului statului turc și pentru dezvoltarea constantă a navigației comerciale între Marea Mediterană și Marea Neagră.

La Montreux, la deschiderea lucrărilor (22 iunie), Nicolae Titulescu a propus pe S.M. Bruce, reprezentantul Australiei, și pe Nicolae Politis, ministrul plenipotențiar al Greciei la Paris, ca președinte, și respectiv vicepreședinte al conferinței, iar ca președinte de onoare pe M. Motta, șeful departamentului politic federal al Elveției. În discursul rostit în aceeași zi, el a accentuat importanța vitală a strâmtorilor pentru securitatea României, menționând că acțiunea Turciei va găsi toată înțelegerea și sprijinul convenit din partea delegației țării noastre. Diplomatul român releva semnificația majoră a procedurii adoptate de guvernul de la Ankara, care respecta legislația internațională și conchidea: „Dar gestul Turciei cere și o răsplată. Să ne examinăm fiecare interesele. Să ne apărăm fiecare în această conferință, cu energie, interesele noastre naționale. Dar să nu uităm că atunci când o țară care a făcut din respectarea actualii ordini teritoriale din Europa și din mijloacele care asigură această ordine însăși baza politicii sale externe, prezintă în anumite domenii cereri raționale și nu găsește înțelegerea pe care o caută, s-ar putea să se dea o lovitură serioasă credinței în sistemul adoptării legilor pe calea consimțământului reciproc”.

Convenția de la Montreux a reprezentat un instrument diplomatic important în evoluția dreptului internațional. Acordul statelor s-a bazat pe un real spirit de armonizare a intereselor politice și economice într-un cadru conciliant.

Conform prevederilor Convenția de la Montreux din anul 1936, în vigoare și în prezent, *regimul juridic actual al strâmtorilor BOSFOR-DARDANELE* prezintă următoarele caracteristici²:

² Raluca Miga-Beșteliu, *Drept Internațional*, Editura All, București, 1998, p.246.

- Convenția acceptă remilitarizarea zonei strâmtorilor.
- Dreptul de trecere pentru vasele comerciale este recunoscut tuturor statelor. În timp de război, acest drept este recunoscut numai în cazul în care Turcia nu este beligerantă. Dacă este parte într-un conflict militar, Turcia are dreptul de a interzice trecerea vaselor comerciale ale statelor inamice, iar navele comerciale ale neutrilor au drept de liberă trecere, cu condiția de a nu ajuta inamicul.
- Navele de război, în timp de pace, au dreptul de liberă trecere prin strâmtori. Sunt stabilite însă anumite restricții, în ceea ce privește tonajul, pentru navele de război ale statelor neriverane.
- În timp de război și în cazurile în care Turcia nu este putere beligerantă, navele de război ale altor state au drept de trecere prin strâmtori, cu condiția ca între aceste state și Turcia să existe acorduri de asistență mutuală.

Din redactarea textelor Convenției de la Montreux rezulta că interesele României, mai ales acelea care decurgeau din tratatele de asistență, erau respectate, că identitatea scopurilor urmărite de acțiunile politice în interesul păcii facilita respectarea intereselor românești prin încheierea de acorduri de securitate suplimentare.

Nicolae Titulescu aprecia, în cadrul conferinței diplomatice de la Montreux: „Dacă țara mea a acordat o încredere nelimitată loialității Turciei, ea nu face decât să execute testamentul domnitorului Ștefan cel Mare, care în secolul al XVI-lea spunea pe patul său de moarte: „Dacă veți fi vreodată nevoiți să cădeți la învoială cu vreunul din dușmanii voștri, alegeți-i pe turci, pentru că ei sunt cei mai cinstiți”. Ne este cu atât mai ușor să cădem de acord astăzi cu Turcia, dat fiind că ea nu este dușmana noastră ci, dimpotrivă, o prietenă pe a cărei fidelitate punem teme”.

Regimul juridic al Dunării

Etapele³ pe care le-a parcurs reglementarea navigației pe Dunăre sunt edificatoare pentru evoluția dreptului fluvial, în general.

O primă etapă a debutat în urma *Tratatului de pace de la Paris, din anul 1856*, care a încheiat războiul ruso-turc (războiul Crimeii). Prin acest tratat s-a stabilit pentru prima dată un regim juridic general privind navigația pe Dunăre,⁴ care prevedea libertatea de navigație pentru toate statele – riverane și neriverane – și împărțirea fluviului, din punctul de vedere al desfășurării și administrării navigației, în două sectoare: Dunărea fluvială și

³ Raluca Miga-Bestelin, *Drept Internațional*, Editura All, București, 1991, p. 216.

⁴ O serie de alte tratate anterioare anului 1856 recunoșteau libertatea de navigație pe Dunăre a unora sau altora dintre marile puteri europene, în funcție de rivalitățile și raporturile de forțe dintre ele, cu nesocotirea evidentă a drepturilor suverane ale unora din statele riverane.

Dunărea maritimă⁵. Pentru aceasta din urmă a fost creată Comisia Europeană a Dunării, din care făceau parte: marile puteri europene neriverane – Anglia, Franța, Prusia – și alături de ele Sardinia, precum și marile imperii atunci riverane – Austria, Turcia și Rusia. Din Comisia Europeană a Dunării nu făceau parte Principatele Române, deși competențele comisiei se exercitau, în principal, pe teritoriul acestora.

Dintre atribuțiile cele mai importante ale Comisiei Europene a Dunării menționăm: elaborarea regulamentului de navigație și poliție fluvială la gurile Dunării, posibilitatea de utilizare a forței armate de către statele membre; exercitarea unui drept de jurisdicție privitor la încălcările prevederilor regulamentului de navigație; stabilirea și perceperea de taxe pentru navele care treceau pe Dunăre. În urma Tratatului de la Berlin, din 1878, funcționarii Comisiei se bucurau de privilegii și imunități ceea ce îi scotea complet de sub incidența legilor din Principate, pe teritoriul cărora își desfășurau activitatea.

Datorită competențelor excesiv de largi acordate Comisiei europene a Dunării, s-a vorbit despre „extraterritorialitatea” acesteia, recunoscându-se gravele atingeri aduse suveranității României.

O nouă etapă în ceea ce privește regimul juridic al navigației pe Dunăre a fost marcată de lucrările Conferinței de la Paris (2 august 1920 – 23 iulie 1921) și de Convenția Dunării adoptată în cadrul acestei Conferințe. Convenția reflecta noul raport de forțe între statele europene de la sfârșitul Primului Război Mondial. A fost, astfel, instituit un regim internațional pe toată porțiunea navigabilă a fluviului – de la Ulm până la vărsarea în mare. Acest regim era extins și asupra principalilor afluenți ai Dunării. În baza Convenției de la Paris au funcționat efectiv două organe: Comisia Internațională a Dunării, pentru cursul superior al fluviului, de la Ulm până la Brăila, din care făceau parte Anglia, Franța, Italia și statele riverane, și Comisia Europeană a Dunării, pentru Dunărea maritimă, de la Brăila până la vărsarea în mare (cu navigația pe brațul Sulina), din care făceau parte Anglia, Franța, Italia și România.

Marele diplomat român Nicolae Titulescu, în timpul Conferinței de la Montreux, a ridicat chestiunea regimului Comisiei europene a Dunării.

În anul 1936 existau două Comisii ale Dunării: una numită Comisia internațională, creată prin tratatele de pace, în anul 1921, cu sediul la Viena; cealaltă, numită Comisia europeană, creată prin Tratatul de la Paris, în anul 1856, cu sediul la Galați.

România considera necesară suprimarea celei de-a doua Comisii, căci ea reprezenta o instituție anacronică, care exercita un control teritorial străin de neacceptat, organismul internațional răspunzând cel mai puțin scopurilor pentru care a fost creat.

⁵ În fapt, la acea vreme, doar Dunărea maritimă era efectiv deschisă navigației internaționale.

România nu contesta caracterul internațional al Dunării. În afara atribuțiilor care țin de competența teritorială și care trebuia să treacă asupra statului român se avea în vedere ca această Comisie internațională a Dunării, cu sediul la Viena, să-și extindă competența până la gurile fluviului.

Se pune problema unificării regimului Dunării, căci nici un fluviu internațional din lume nu era supus unui regim de supraveghere exercitat de două comisii .

Într-un interviu acordat ziarului „LE TEMPS”, 10 iulie 1936, Nicolae Titulescu afirma: „Dunărea străbate, printre alte țări, Cehoslovacia, Ungaria, Iugoslavia. România reclamă dreptul de a fi tratați pe picior de egalitate, în ce privește regimul Dunării, cu austriecii, cehoslovacii, ungurii și iugoslavii. A accepta, ca români, restricții de suveranitate cu privire la aceeași Dunăre doar pentru motivul că în trecut nu îndrăznea nimeni să impună vreo servitudine Austro-Ungariei pentru că era mare putere, pe când noi eram siliți să acceptăm, acum aproape o sută de ani, condițiile impuse de către marile puteri pentru a primi dreptul de a deschide ochii la lumina zilei ca stat național, este un act potrivit demnității românești, pe care nimeni, dar nimeni în țara mea, nu ar putea să-l accepte”.

Comisia europeană a Dunării se confrunta cu mari dificultăți financiare. Trebuind multă vreme să facă față unor cheltuieli care nu mai corespundeau cu veniturile produse de taxele de navigație, aceste taxe au trebuit, după reînceperea lucrărilor – întrerupte sau neglijate în timpul Primului Război Mondial –, să fie considerabil mărite. Lucrările tehnice, impuse ca o necesitate de înnisiparea continuă, au înghițit sume foarte mari, pe care produsul taxelor nu mai putea să le acopere. Împrumuturile din tezaurul public sau de la diferite bănci particulare nu mai puteau fi rambursate.

Scăderea extraordinară a traficului maritim, expresie fidelă a haosului și marasmului economic european după Primul Război Mondial, făcea să crească tot mai mult deruta materială în care se afla Comisia europeană a Dunării.

Ajutorul guvernelor riverane Dunării a devenit foarte greu de obținut, cu excepția celui dat de Guvernul român, care, interesat în mod deosebit de executarea lucrărilor și ale cărui interese economice vitale erau serios amenințate, a fost întotdeauna gata să accepte cele mai mari sacrificii pentru a nu risca să vadă țara amenințată de blocarea, mereu amenințătoare, mereu posibilă, a ieșirii la mare.

În aceste împrejurări, Guvernul român putea să proclame, în mod diplomatic, că nu accepta să se prăbușească singurul său debușeu fluvial important la Marea Neagră, pivotul existenței sale economice.

Scopul creării Comisiei europene a Dunării, în anul 1856, a fost de a se îngriji „de lucrările de la gurile fluviului și din părțile învecinate”. Dar odată cu aceste lucrări tehnice comisia primea și o sarcină administrativă privind navigația. Reglementarea de ordin tehnic comporta sancționarea contravențiilor și de aici până la crearea unui regim juridic sancționator n-a mai fost decât un pas.

Organele sale erau recrutate printre cetățenii străini sau români aflați la ordinele exclusive ale comisiei. Un agent a fost pus în fruntea portului Sulina,

declarat port internațional, și un altul în fruntea inspecției navigației pe tot cursul fluviului până la Brăila.

Fiecare dintre ce doi agenți – căpitan de port sau inspector al navigației – avea competență administrativă și dreptul de jurisdicție.

Ei constatau, singuri sau ajutați de către agenții lor, contravențiile, întocmeau procesele-verbale, citau martorii, judecau în primă instanță și dădeau hotărâri în numele Comisiei europene.

Aceste hotărâri era susceptibile de apel în fața Comisiei europene, care era în același timp instanță de apel și Curte de casație. Ele nu puteau fi niciodată atacate în fața instanțelor țării.

Cei doi agenți ai comisiei aveau competența să judece cauzele penale și să condamne fie pe comandantul vasului, fie pe pilotul lui, fie pe amândoi la o amendă oarecare, aveau dreptul extraordinar, nerecunoscut de nici o altă instituție din lume, de a include în amendă o sumă pentru pagubele cauzate lucrărilor și instalațiilor aparținând comisiei.

Concesiile care au fost cerute de Comisia europeană erau: scutirea de taxe pentru timbru, de taxe fiscale la bănci, de taxe pentru serviciu municipal efectiv prestat; libertatea vamală pentru toate mărfurile importante pentru comisie, pentru membrii și funcționarii ei; inviolabilitatea domiciliului funcționarilor, inviolabilitatea personală a agenților săi; scutirile de taxe pentru poștă, telegraf și telefoane – erau distructive în planul activităților comerciale ale statului român.

Puterile care alcătuiau Comisia europeană aveau dreptul de a întreține servicii staționare însărcinate să garanteze, la nevoie cu forța armată, executarea hotărârilor luate.

Comisia europeană avea propriul său cod civil intern.

Toate aceste prerogative se exercitau pe teritoriul unei Români suverane.

Situația juridică a României interbelice, rezultat al jertfelor din timpul marelui război și al tratatelor de pace numai era compatibilă cu un regim creat pentru Principatele Dunărene din anul 1856.

Justiția românească, organizată pentru a apăra drepturile a 20.000.000 de locuitori putea să garanteze, în mod imparțial, drepturile de navigație ale vapoarelor pe Dunăre.

Guvernul român își propunea să înceapă, pe cale legală, prin note adresate guvernelor interesate, demersurile necesare în vederea suprimării Comisiei europene.

Procedând astfel, guvernul României nu întreprindea o acțiune de revizuire, deoarece, conform articolului 7 al Convenției de Statut al Comisiei Dunării – 1921, cele patru guverne (al Franței, al Regatului Unit, al Italiei, și cel al României) aveau dreptul de a elimina împuternicirile Comisiei europene, prin încheierea unui acord în acest sens. Se impunea extinderea competenței Comisiei internaționale a Dunării cu sediul la Viena.

În acest mod, țările reprezentate la Comisia europeană puteau păstra o serie de drepturi în calitate de state membre ale Comisiei internaționale de la Viena – 1921, în aceleași condiții ca statele riverane fluviului Dunărea.

Noul regim al strâmtoarelor Bosfor și Dardanele, statuat în cadrul Convenției de la Montreux, atrăgea după sine suprimarea Comisiunii europene a Dunării.

România nu tolera ca Turcia să-și câștige suveranitatea asupra strâmtoarelor, iar ea să rămână supusă unei suveranități internaționale privind transporturile navale pe Dunăre.

Arătând regimul de capitulațiuni la care România era supusă, Nicolae Titulescu cerea trecerea asupra României a atributelor teritoriale și unificarea regimului Dunării printr-o singură comisie, Comisia Internațională de la Viena, 1921.

Marele diplomat român releva într-un interviu acordat ziarului „Universul”, în anul 1936: „Vreau tratate de asistență care să ne asigure hotarele, dar știm că nimic nu ni le poate chezași mai bine ca forța noastră militară. Dacă am realizat statul unitar român, trebuie să consolidăm instrumentul destinat să-l apere și care este armata. Vreau pacea. Pentru acestea ne trebuie alianțe și amiciții cu toate popoarele, fără deosebire. Declar că oricine, garantează hotarele României și pe acelea ale aliaților noștri este aliatul nostru de drept. Securitatea este o realitate ce consta în asocierea statelor și organizațiilor împotriva unor dezastre umanitare (ecologice)”.

*Regimul actual al navigației pe Dunăre*⁶, stabilit la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, este reglementat prin **Convenția de la Belgrad, încheiată exclusiv între statele riverane, în anul 1948**. În temeiul acestei Convenții, se recunoaște statelor riverane suveranitatea deplină asupra porțiunilor de fluviu aflate în limitele granițelor lor și sunt excluse de la gestiunea navigației pe Dunăre statele neriverane. Este garantată libertatea de navigație pe tot cursul navigabil, de la Ulm până la mare, pentru vasele comerciale ale tuturor statelor, pe bază de egalitate în ceea ce privește taxele și condițiile de desfășurare a traficului.

Fiecare stat riveran are dreptul să stabilească condițiile de navigație în porțiunea de fluviu supusă suveranității sale, în baza unor *norme generale de navigație*, convenite între toate statele riverane. Acestea au, de asemenea, dreptul de a exercita controlul vamal și sanitar, și jurisdicția în ceea ce privește faptele petrecute în porțiunea de fluviu supusă suveranității lor. Ele sunt obligate să mențină în stare de navigație această zonă, efectuând lucrările necesare în acest scop.

Navele militare străine nu au acces la navigația pe Dunăre. Navele militare ale riveranilor pot naviga în porțiunile de fluviu ale altor state riverane numai pe baza unor înțelegeri prealabile cu acele state.

Organismul creat de Convenția de la Belgrad, Comisia Dunării are doar atribuții de coordonare și consultare între statele riverane privind regulile de navigație, ca și cele de supraveghere vamală și sanitară. Sediul Comisiei este, în prezent, la Budapesta.

⁶ Raluca Miga-Beșteliu, *Drept Internațional*, Editura All, București, 1998, p. 217.