

Prof. dr. sc. *Vladimir-Đuro Degan*
Pravni fakultet u Rijeci

O KOPNENIM GRANICAMA REPUBLIKE HRVATSKE

Domašaj historijskih činjenica pri rješavanju sporova o granicama pred međunarodnim sudovima u svjetlosti načela *uti possidetis*. Kritični datum u primjeni toga načela. Tri faze u određivanju međudržavnih granica. Stanje kopnenih granica između Hrvatske i njoj susjednih država.

Spor Hrvatske sa Slovenijom o razgraničenju na Sjevernom Jadranu izazvao je veliku pozornost javnosti i pesimistične komentare, i to kako u Hrvatskoj tako i u Sloveniji. Zahtjevi Slovenije za morskim prostorima izvan njezine obale, pa na prikriven način i za nekim dijelovima hrvatske obale, nemaju uporišta u međunarodnom pravu. Suprotno očekivanjima većine mojih kolega u Hrvatskoj ja sam prilično optimističan glede ishoda te parnice pred Arbitražnim tribunalom, osim ukoliko hrvatski arbitar i hrvatski zastupnici totalno ne podbace u tome postupku. A ni to nažalost nije sasvim isključeno.

Nasuprot tomu, u nas se iznose neke tvrdnje i zahtjevi glede razgraničenja sa Srbijom na kopnu, te s Bosnom i Hercegovinom na kopnu i na moru, koji se ne čine opravdanim. Ovo moje izlaganje ima za cilj da ukaže na to i da se time spriječe neopravdana očekivanja naše javnosti. Zadaća savjesnoga međunarodnog pravnika je ne samo da štiti prava i legitimne interese svoje domovine, nego i da prevenira njezino upuštanje u unaprijed izgubljene sporove. Slovenski pravnici pokazali su se totalno nedoraslima toj zadaći.

Ovaj međunarodni skup na kojemu smo okupljeni povjesničari i pravnici pruža nam priliku za plodan dijalog dviju struka u kojemu jedni od drugih možemo, nadam se, ponešto naučiti.

*

Kada treba razgraničiti prostore napose novih država sve historijske argumente valja promatrati sa gledišta međunarodnog prava i onako kako bi o njima prosuđivao nepristrani međunarodni sudac ili arbitar. Naime, odgovorna vlast u nekoj državi koja ima dobro ustrojenu pravnu službu neće postavljati teritorijalne zahtjeve prema drugoj zemlji za koje nema izgleda da će ih sudac ili arbitar u nepristranom međunarodnom postupku uvažiti.

U tome pogledu, suprotno očekivanjima mnogih, za pripadnost spornoga područja jednoj ili drugoj od susjednih država nije odlučujuća što je moguće veća duljina očitovanja vlasti neke od njih u prošlosti. Logika međunarodnoga prava u odnosu na historijske činjenice bitno je različita. Cilj ovoga izlaganja je, između ostalog, ukazivanje na te činjenice kako ne bi dolazilo do nesporazuma i neostvarenih očekivanja. A teritorijalni sporovi za svaku državu su toliko važni da će oni prije ili kasnije doći pred međunarodnoga suca ili arbitra ukoliko se u nekom razumnom roku rješenje ne postigne u izravnim pregovorima. Treća bi mogućnost bila rješavanje graničnoga spora oružanim putem, što se danas čini malo vjerojatnim s obzirom da su sve bal-kanske države praktično razoružane.

U procesu raspada bivše SFRJ sve su njezine države slijednice prije ili kasnije priznale međusobne crte razgraničenja naslijeđene od njihovih bivših socijalističkih republika kao svoje granice. Rat se ustvari počeo voditi za stvaranje Velike Srbije uključujući Vojvodinu i Kosovo, te na račun područja svih ostalih republika osim Slovenije. Iako je taj krvavi sukob trajao s prekidima sve do 1999. godine, Badinterova Arbitražna komisija potvrdila je pravna pravila o razgraničenjima u svome veoma važnom Mišljenju br.3 od 11. siječnja 1992. Sve nove države priznale su ta pravila u njihovim aktima o proglašenju neovisnosti, te potom u dvostranim sporazumima o normalizaciji odnosa.¹ Ali tu još nedostaje takav sporazum Srbije s Kosovom. Citiram bitne dijelove Mišljenja br.3:

"Prvo - Vanjske granice će se u svim slučajevima morati poštivati ..." I zaista, sve su države susjedne bivšoj SFRJ – a bile su to Italija, Austrija, Mađarska, Rumunjska, Bugarska, Grčka i Albanija – dosljedno poštivale to pravilo u odnosu na sve države slijednice jugoslavenske federacije tada u raspadu. Nakon što se koncem 1991. JNA bila povukla iz Slovenije i sa hrvatskoga Sjevernog Jadrana, talijanska vojska je mogla slobodno umarširati u ta područja jer nikakva oružana sila nije ju u tome mogla spriječiti. Ali se u poštivanju toga važnog pravnoga pravila to nije dogodilo.

Drugo - Demarkacije između Hrvatske i Srbije ili između ove zadnje i Bosne i Hercegovine, ili moguće između ostalih susjednih neovisnih država, mogu se mijenjati jedino slobodnim i zajedničkim sporazumom. Kao pri stvaranju novih država drugdje u svijetu, takvi se sporazumi o novim granicama u odnosu na postojeće crte razgraničenja nigdje nisu mogli postići. Stoga najveću političku važnost ima sljedeće načelo:

Treće - U nedostatku tako postignutoga sporazuma, prijašnja razgraničenja dobijaju svojstvo granica zaštićenih međunarodnim pravom. To je zaključak kojemu vodi načelo poštivanja teritorijalnoga status quo-a, a naročito načela uti possidetis juris koje je, iako je najprije bilo prizivano u rješavanju problema dekolonizacije u Americi i u Africi, danas postalo načelom opće naravi, kao što je to izrekao Međunarodni sud (parnica o *Graničnom sporu*, Burkina Faso - Republika Mali, presuda od 22. prosinca 1986)... Sve uzajamno priznate granice država slijednica bivše SFRJ koje se danas poštuju implicitno se zasnivaju na načelu *uti possidetis*. I napokon:

Četvrto - Nikakva promjena postojećih granica i crta razgraničenja postignuta silom ne može proizvesti pravne učinke... "Kada sam po prvi put pročitao tekst toga Mišljenja, a bilo je to 15. siječnja 1992. u Haagu na dan kada su Europska Unija i svih njezinih dvanaest država članica priznale neovisnost Hrvatske, Slovenije i Bosne i Hercegovine, znao sam da se sve bitke za osvojenjem tuđih teritorija vode uzalud. Ipak i od toga je djelimična iznimka postojanje Republike Srpske u Bosni i Hercegovini.

Međunarodno pravo je disciplina koja se sustavno razvija u odnosima između suvereno jednakih država još od početka XVII. stoljeća. Pravila o kopnenim i o morskim razgraničenjima između susjednih država, razvila su se u nizu međunarodnih arbitražnih i sudskih presuda. Ta pravila zasnovana su na razumu jer proizlaze iz ponavljanaoga vršenja, a njihova primjena do krajnosti reducira mogućnosti sporova o činjenicama iz prošlosti i o njihovom različitom tumačenju. Pri rješavanju svakog novog spora o granicama, same stranke i svaki međunarodni arbitar i sudac i te kako moraju voditi računa o tim otprije utvrđenim pravilima. Oni ih ne smiju ignorirati bez obzira na to što gotovo sva dopuštaju odstupanje od njih uzajamnim sporazumom stranaka. Ako

1 Usp. V.E. DEGAN: Hrvatska država u međunarodnoj zajednici, razvitak njezine međunarodnopravne osobnosti tijekom povijesti, s odabranim dokumentima, (Nakladni zavod Globus), Zagreb 2002, str.219-221, 239-261, te dokumente na stranama 279-333

nađe opravdanja da odstupi od prijašnje prakse u sličnim slučajevima, sudac je dužan to u svojoj presudi opširno obrazložiti uvjerljivim razlozima.

Među tim pravilima spomenuto načelo *uti possidetis* vodi računa o granicama i crtama razgraničenja između bivših kolonijalnih posjeda, ili između teritorijalnih cjelina bivše federacije koja se raspala, ali i u odnosu na novu državu koja se odcijepila od države prethodnice koja i dalje postoji, i to sve na tzv. „kritični datum“. Kako proizlazi iz gore citiranoga Mišljenja samo to pravilo nije neka imperativna norma općega međunarodnog prava koja ne bi dopuštala odstupanje od njega. Tamo je jasno istaknuto da države u pitanju mogu slobodnim i zajedničkim sporazumom odlučiti o njihovim (novim) granicama kakvima god žele. Ali u nedostatku tako postignutoga sporazuma „prijašnja razgraničenja dobivaju svojstvo granica zaštićenih međunarodnim pravom“.

Stoga je načelo *uti possidetis jus dispositivum*, a ne *jus cogens*. Ali najvažnije je nešto što političari i neobrazovni pravници počesto ne razumiju. Ta dispozitivna pravila ne daju nikakvo uporište za jednostrano određivanje granice od samo jedne zainteresirane države. Svi jednostrani akti u tome su pogledu bez pravnoga učinka, osim ako bi ih suprotna strana prihvatila. Ali se to ne događa kada su u pitanju državne granice. Naime, druga država slobodna je ne priznati i odbaciti takvu granicu. I upravo zbog toga ta inače dispozitivna pravila najčešće preostaju kao konačna osnova za postizanje ugovora o granicama, jer je od njih veoma teško sporazumno odstupiti.

Dakle načelo *uti possidetis* vodi računa, ne o historijskim granicama kojima se bave povjesničari, nego o granicama ili crtama razgraničenja koje su postojale kako smo rekli na tzv. „kritični datum“. Za taj datum može se uzeti datum sukcesije, tj. dan na koji su jedna ili obje države u pitanju stekle neovisnost. Npr. u slučaju Slovenije i Hrvatske spomenuta Badinterova Arbitražna komisija je u Mišljenju br.11 od 16. srpnja 1993. ustanovila je da su „obje proglasile neovisnost 25. lipnja 1991, potom su u primjeni odredaba Brijunske deklaracije od 7. srpnja 1991, suspendirale te deklaracije o neovisnosti za tri mjeseca. U skladu s njome učinak te suspenzije prestao je 8. listopada 1991. Toga su dana te dvije Republike konačno prekinule sve svoje sveze s organima SFRJ i stekle su u smislu međunarodnoga prava kvalitete suverenih država. Za njih je 8. listopad 1991. datum sukcesije država“, zaključila je Komisija. Stoga, kada Slovenija insistira na svome datumu sukcesije 25. lipnja 1991, ona taj isti datum ne može odreći Hrvatskoj.

Ali je u slučaju naknadnih teritorijalnih sporova kritičan datum onaj na koji je jedna strana po prvi put službeno postavila zahtjev za nekim teritorijem koji je suprotna strana odbila.² U sporu s Hrvatskom Slovenija zahtijeva tzv. „izlaz na otvoreno more“, te sve morske prostore u Savudrijskoj vali/Piranskom zaljevu, jer ih je navodno imala 25. lipnja 1991. kada je proglasila svoju neovisnost. Unatoč toj tvrdnji Badinterova komisija još je u Mišljenju br.7 od 11. siječnja 1992. ustanovila slijedeće:

“c) Glede poštivanja nepovredivosti teritorijalnih granica, preuzimanje tih obveza od Republike Slovenije već se nalazi u deklaraciji o neovisnosti od 25. lipnja 1991, a ponovljeno je i u njezinu zahtjevu za priznanjem od 19. prosinca 1991. Njezine su granice određene člankom 2. “Osnovne ustavne povelje” od 25. lipnja 1991, bez promjena u odnosu na postojeće granice.

² U presudi Međunarodnoga suda iz 2002. godine o sporu o Suverenosti nad Pulau Ligitan i Pulau Sipadan između Indonezije i Malezije, Sud se složio s navodom Indonezije da je taj “kritični datum” nastupio 22. rujna 1969. izmjenom nota dviju strana, kada se u kontekstu pokušaja razgraničenja epikontinentskoga pojasa po prvi put postavilo pitanje pripadnosti tih dvaju tada nemaselnih otočića. Po mišljenju Indonezije od toga su se datuma obje strane trebale uzdržati od bilo kakve akcije koja bi promijenila status quo na spornim otocima. Od toga datuma zahtjevi objiju strana postaju “pravno neutralizirani”, te stoga njihovi kasniji stavovi ili akcije više nisu relevantni za ovaj postupak. Cf., I.C.J. Reports 2002, p.679, para.128. U presudi iz 2007. o Teritorijalnom i morskom sporu u Karipskom moru između Nikaragve i Hondurasa, Sud je čak odredio dva kritička datuma glede spora o pripadnosti četiriju otočića, te o razgraničenju morskog prostora u pitanju. Cf. I.C.J. Reports 2007, p.38, paras 129, 131.

Republika Slovenija uz to naglašuje da ona nema nikakvih teritorijalnih sporova s graničnim državama ili Republikama (Hrvatskom).³

To dokazuje da u vrijeme proglašenja svoje neovisnosti i kasnije Slovenija nije imala nikakvih teritorijalnih zahtjeva prema bilo kojoj državi. Da ih je imala, ona ne bi 15. siječnja 1992. dobila međunarodno priznanje, niti bi 22. svibnja te godine bila primljena u članstvo UN prije nego što bi države u pitanju te sporove razriješile.

Spomenute zahtjeve prema Hrvatskoj Slovenija je po prvi put istaknula tek 7. travnja 1993, nakon čega je njezin „Državni zbor“ (Skupština) slijedećega 26. svibnja usvojio tzv. „Memorandum o Piranskom zaljevu“. Stoga je kritični datum za nastanak toga spora 7. travanj 1993. Ali on čini bespredmetnim slovenski zahtjev pozivom na stanja kakvo je navodno postojalo 25. lipnja 1991, a faktički nije. Hrvatska je toga dana po automatizmu stekla teritorijalno more uzduž čitave svoje obale, uključujući tu i njezinu obalu u Piranskom zaljevu.

Historijski argumenti mogu ipak biti značajni ukoliko nema prijašnjih akata savezne vlasti države prethodnice o preciznim razgraničenjima, kako bi se utvrdilo kuda je ta tzv. „administrativna granica“ zaista išla na kritičan datum.

Ali priznanje i poštivanje načela *uti possidetis* kao pravnoga pravila nije dovoljno da se konačno utvrde međudržavne granice. Naime, to načelo gotovo nikada ne rješava pitanje granica na moru. Sve su bivše države prethodnice poput SFRJ smatrale sve morske prostore svojima, i nisu povlačile morske granice između njihovih obalnih teritorijalnih cjelina koje su kasnije postale države. To načelo nije dovoljno ni za precizno utvrđivanje granica na rijekama i drugim plovnim tokovima, kao i na graničnim jezerima.

Upravo na primjeru raspada bivše Jugoslavije pokazalo se da nove države, slijedeći i poštujući načelo *uti possidetis*, moraju u postupku konačnoga utvrđivanja svojih granica sklopiti nove mnogo preciznije ugovore o razgraničenju. Ovdje valja s time u vezi najprije spomenuti razlikovanje između „delimitacije“ (razgraničenja) i „demarkacije“. Pozivajući se na svoju presudu iz 1994. godine o *Teritorijalnom sporu Libija/Čad*,⁴ Međunarodni je sud ta dva pojma još jasnije razlučio u presudi iz 2002. u sporu o kopnenoj i morskoj granici između Nigerije i Kameruna:

„...delimitacija neke granice sastoji se u njezinoj „definiciji“, dok se demarkacija granice, koja pretpostavlja njezinu prethodnu delimitaciju, sastoji u njezinu obilježavanje na terenu“.⁵

Cjelokupan postupak utvrđivanja granica sastoji se u stvarnosti ne od dvije nego od tri faze.

(i) Prva se faza sastoji u nastojanju postizanja preciznoga ugovora o granicama o čemu je ovdje bilo riječi, i to upravo u svrhu njihove demarkacije na terenu. Ako države u pitanju nisu u stanju same postići takav sporazum, one mogu povjeriti zadaću nekom međunarodnom arbitražnom ili sudskom tijelu da svojom obvezujućom presudom zacrtaju bilo čitavu granicu, ili samo njezine sporne dijelove. U tu svrhu Hrvatska i Slovenija sklopile su 9. studenoga 2009. Sporazum o arbitraži.

(ii) Druga se faza sastoji u demarkaciji (zacrtavanju) granice na terenu, i to u izvršenju ugovora ili presude o delimitaciji. Taj se posao povjerava paritetnoj komisiji stručnjaka (pravnika, geodeta, geografa i dr.). Ta se komisija može ovlastiti na mala odstupanja od ugovorene crte da bi se

3 To je Slovenija naglasila u spomenutom zahtjevu za priznanjem od 19. prosinca 1991.

4 I.C.J. Reports 1994, p.28, para.56.

5 I.C.J. Reports 2002, p.359, para.84.

bolje postavila granica na terenu (da bi se npr. izbjeglo da ona prolazi kroz neku kuću ili da bez potrebe podijeli nečiji posjed).

(iii) Nakon što se granica privremeno obilježi na terenu, pristupa se trećoj i završnoj fazi podizanja trajnih graničnih piramida na tromedama, graničnih stupova uzduž označene granične crte, te graničnih ploča na mostovima rijeka. Stupovi se mogu obilježiti brojevima, time da se održavanje onih s neparnim brojevima povjeri jednoj od susjednih država, a onih s parnim brojevima drugoj. Ako ne slijedi neki vođeni tok, granica na kopnu ustvari je izlomljena ravna crta između graničnih stupova.

*

Sada nam valja ukratko opisati današnje stanje granica Republike Hrvatske sa susjednim državama, koje ni malo nije sjajno.

1. Hrvatska danas ima obavljenju demarkaciju i obilježenu granicu na terenu jedino sa susjednom Mađarskom. To je bilo izvršeno u primjeni odredaba Trianonskog mirovnog ugovora s Mađarskom još od 4. lipnja 1920. godine, čija je stranka tada bilo i Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca.

2. Kad su u pitanju granice s drugim državama slijednicama bivše SFRJ taj postupak najdalje je otišao s Bosnom i Hercegovinom. Ali odgovornost zašto nije doveden do kraja leži na Hrvatskoj. Ugovor o državnoj granici između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine potpisali su u Sarajevu još 30. srpnja 1999. predsjednici Franjo Tuđman i Alija Izetbegović. Bio je sastavljen uz pomoć stranih stručnjaka. Predsjedništvo i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine su ga ratificirali, ali to još nije učinio Hrvatski sabor.

Prema njegovu članku 22(1). taj se Ugovor privremeno primjenjuje od dana njegova potpisivanja, a prema točki (3): „Svaka ugovorna stranka može otkazati ovaj Ugovor u svako doba, pisanom obaviješću, diplomatskim putem. U tom slučaju, Ugovor prestaje 6 mjeseci od dana nakon što druga stranka primi obavijesti o otkazu Ugovora.“

Unatoč toj odredbi, ukoliko bi bilo koja stranka otkazala taj Ugovor, granica između Hrvatske i Bosne i Hercegovine ostala bi ista sve dok obje te države ne bi sklopile ugovor o novoj granici. Naime presuda Međunarodnog suda iz 1994. o *Teritorijalnom sporu* (Libija/Čad) ustanovila je da „...Jedanput ugovorena, granica ostaje, jer bi svaki drugi pristup lišio učinka temeljno načelo stabilnosti granica...“. Po mišljenju Suda to ne znači da dvije države ne mogu zajedničkim sporazumom promijeniti svoju granicu. „...Naravno, takav se rezultat može postići uzajamnim pristankom, ali kada je neka granica bila predmetom sporazuma, njezino dalje postojanje ne ovisi o opstanku sporazuma kojim je ta granica ugovorena.“⁶ Dakle, za svaku promjenu granice treba novi sporazum, i ona se ne može ishoditi osporavanjem postojećega, pa čak ukoliko je on naknadno istekao ili jednostrano otkazan.

Kopnena granica prema ovome Ugovoru najvećim dijelom slijedi granično stanje iz vremena prestanka SFRJ u 1991. i uzajamnoga priznanja dviju država u 1992. Prema članku 4(2): „Državna granica na međunarodnim plovnim rijekama sa reguliranim plovnim putem proteže se kinetom plovnog puta. Promjenu kinete plovnog puta odobravaju nadležna tijela ugovornih stranaka.“

Ali razlog odbijanja toga ugovora u Hrvatskom saboru leži u tome što se na morskoj obali Bosne i Hercegovine kod Neuma ne poštuje granica katastarskih općina i privatnih posjeda hrvatskih građana. Slijedeći načelo prirodnoga ili fizičkog jedinstva manjih kopnenih formacija s većima i fizičke bliskosti malih i sitnih otočića uz veće otoke ili dijelove kopna, nenaseljeni otočići

⁶ Cf. I.C.J. Reports 1994, p.37, paras.72, 73.

Mali Školj i Veli Školj i vrh poluotoka Kleka pripali su Bosni i Hercegovini. Od te obale povučena je u moru u odnosu na obalu Hrvatske crta sredine.

Ukoliko bi Hrvatskoj čak i uspjelo sklopiti s Bosnom i Hercegovinom novi sporazum kojim bi zadaću konačnoga utvrđivanja kopnene i morske granice one povjerile nekom međunarodnom sudbenom tijelu, u svjetlosti dosadašnje međunarodne judikature ona nema izgleda da taj spor dobije.⁷ Stoga je najbolje taj Ugovor ratificirati u sadržaju u kojemu su ga predsjednici Tuđman i Izetbegović potpisali.

3. Glede granice s Crnom Gorom, dana 10. prosinca 2002. bio je potpisan Protokol između Vlade Republike Hrvatske i bivše Savezne Vlade Savezne Republike Jugoslavije o privremenom režimu uz južnu granicu između dviju država. Crna je Gora taj Protokol naslijedila nakon što je 3. lipnja 2006. postala neovisna država.

Na svim jezicima postoji izreka da u životu ništa nije toliko trajno kao neko privremeno stanje, tj. provizorij. Unatoč tome tekstu, niti jedna strana ne može jednostrano otkazati taj Protokol. Poput svih drugih međunarodnih ugovora on će biti na snazi sve dok ga obje njegove strane ne zamijene novim „trajnim“ ugovorom.

Ne tražeći pomoć stručnjaka, hrvatska je strana brzopleto sklopila taj Protokol na svoju štetu, želeći da se promatračka misija UN napokon povuče s rta Oštro i da time Hrvatska konačno uspostavi svoju suverenost nad čitavim državnim područjem.

Tekstu toga Protokola mogu se s hrvatske strane uputiti mnoge zamjerke. On ne potvrđuje suverenost Hrvatske nad prevlakom i Konavlima, i umjesto nje u njemu se koristi riječ „privremena jurisdikcija“. S unutarnje strane Boke Kotorske ne koristi se crta sredine, koja bi se mogla prilagoditi ukoliko bi se dokazale neke posebne okolnosti u korist jedne ili druge strane. Umjesto nje, uz hrvatsku obalu povučena je ravna crta od rta Konfin do točke udaljene 3 kabla (560 metara) od rta Oštro. Za zonu uz hrvatsku obalu koja u stvarnosti čini teritorijalno more Hrvatske policijski nadzor obavlja mješovita hrvatsko-crnogorska policijska posada. U tu zonu zabranjen je pristup hrvatskim ratnim brodovima, potom hrvatskim policijskim, pa čak i ribarskim brodovima koji obavljaju gospodarski ribolov. Koordinate nisu precizno navedene, pa se granica u smjeru otvorenoga mora ne može sa sigurnošću povući.⁸

Ali unatoč tome neravnopravnom „privremenom“ režimu, crnogorska je strana u načelu pristala da se taj spor povjeri na rješavanje Međunarodnom sudu u Haagu.

4. U spor o razgraničenju Hrvatske sa Slovenijom ovdje ne treba detaljno ulaziti jer se on prvenstveno odnosi na morske prostore. Dokaz ogromnoga uzajamnog nepovjerenja obiju strana jesu kontradiktorna tumačenja Sporazuma o arbitraži od 4. studenoga 2009. godine. U tome Sporazumu najviše prijedora izaziva navod iz njegova članka 3-(1)-(b) o „vezi“ („*junction*“) Slovenije prema otvorenom moru. Radi se o izrazu koji ne spada u pravnu terminologiju, ali kojemu će Arbitražni tribunal u svojoj presudi dati pravno tumačenje. Gotovo svi do sada sklopljeni kompromisi o arbitraži i sudskom rješavanju navode takve odredbe koje su predmet spora između strana, a kojima presudom treba pridati pravnu kvalifikaciju.

7 Spomenuto načelo prirodnoga ili fizičkog jedinstva manjih kopnenih formacija s većima potvrđeno je u Odluci Arbitražnoga suda iz 1977. o Kanalu Beagle između Argentine i Čilea, International Legal Materials 1988, No. 3, p. 673, para. 108; potom u Arbitražnoj presudi o morskoj granici između Gvineje i Gvineje Bisao iz 1985, Reports of International Arbitral Awards (RIAA), vol. XIX, pp. 183-184, para. 95; te u presudi Arbitražnoga tribunala iz 1998, između Britanije i Jemena (prva faza), RIAA, vol. XXII, pp. 314-315, paras. 459-465; pp. 317-318, paras. 473-474. Vidi o tome načelu – V.D. DEGAN: Međunarodno pravo mora u miru i u oružanim sukobima, (Pravni fakultet u Rijeci), Rijeka 2002, str. 303-306.

8 Vidi – Vesna BARIĆ PUNDA, Davorin RUDOLF ML., Pravo mora, dokumenti, mišljenja znanstvenika, komentari, Split 2007, str. 238.

Prema mojem mišljenju taj sporni izraz valja shvatiti u funkcionalnom, a ne u teritorijalnom značenju. On nikako ne ovlašćuje Tribunal da izađe iz okvira primjene pravila međunarodnog prava i dosadašnje međunarodne judikature, a napose ne da izrekne presudu *ex aequo et bono* ili *contra legem*. Niti jedno od tih ovlaštenja nigdje se u tekstu toga Sporazuma ne spominje.

U članku 3. određuje se zadaća Arbitražnog tribunala, i to da pod (a) utvrdi „tijek granice na moru i kopnu između Republike Hrvatske i Republike Slovenije“. Prema članku 4. o „primjenjivom pravu“ Tribunal pri tome primjenjuje: „pravila i načela međunarodnog prava“, i ništa više od toga.

Temeljem članka 3. pod (b) i (c) Tribunal treba još da utvrdi spomenutu „vezu Slovenije prema otvorenom moru“, te „režim za uporabu relevantnih morskih područja“. Tek glede tih drugih dviju zadaća, prema članku 4. Tribunal na prvom mjestu primjenjuje „međunarodno pravo“, te potom „pravičnost i načelo dobrosusjedskih odnosa u svrhu postizanja poštenog i pravednog rezultata uključujući sve relevantne okolnosti“. U ta druga dva slučaja radi se o primjeni međunarodnog prava, uključujući prijašnju praksu država i judikaturu, a tek u nedostatku takvih pravila, standarda i prakse Tribunal će pribjeći svojoj pravičnosti *praeter legem*. Ni tu se dakle ne radi o ovlaštenju na pravičnost *contra legem*.

Politički čimbenici u Hrvatskoj imaju ogromnu odgovornost pri imenovanju hrvatskoga arbitra i stručnog tima koji će zastupati njezine legitimne interese u tome postupku. Ako se bude radilo o domaćim ili stranim osobama koje nemaju nikakvih objavljenih publikacija o sudskoj praksi, a napose ne one o pravičnosti u morskim razgraničenjima, Hrvatska bi mogla izgubiti parnicu koju bi neka adekvatno zastupljena arapska ili afrička država dobila.

5. Koliko mi je poznato pregovori o granicama između Republike Hrvatske i Republike Srbije još nisu ni otpočeli. Kao posljedica oružanoga sukoba srpska strana drži lijevu obalu Dunava, te Vukovarsku i Šarengradsku adu koje se nalaze lijevo od *thalwega* (matice) ove inače jedne od dviju najvećih međunarodnih plovnih rijeka u Europi. Hrvatska strana smatra da bi međudržavna granica morala biti granica katastarskih općina i privatnih posjeda njezinih građana. Navodno bi prema tome kriteriju Hrvatska imala pravo na dva krupna prostora na lijevoj obali, ali i Srbija na jednome na hrvatskoj strani obale. Ona nalazi pravno uporište za taj svoj stav u Mišljenju br.3. (Badinterove) Arbitražne komisije.

Ovdje se postavlja pitanje izbora između *thalwega* kao granične crte na međunarodnoj plovnoj rijeci i granica katastarskih općina, tj. privatnih posjeda građana koje navodno proizlazi iz načela *uti possidetis*. O tome nešto kasnije.

Ostatak ove rasprave posvetit ćemo državnim granicama općenito, i napose određivanju granične crte na međunarodnim plovnim i neplovnim rijekama u svrhu razgraničenja sa Srbijom. Međunarodno pravo sadrži u tome pogledu, kako smo prije naveli, neka dispozitivna pravila.

Državne se granice dijele na „prirodne“ i na „umjetne“ (vještačke). Prirodna se granica upire na neki prirodni oblik tla, poput rijeke ili planinskoga masiva. Ali usvajanje neke prirodne granice dovodi u praksi najčešće do problema. Ukoliko ona nije obilježena na terenu ili precizno opisana koordinatama u ugovoru, takva priroda granica može biti uzrokom ozbiljnih budućih sporova. Brojni međudržavni sporovi te vrste bili su riješeni mnogo godina nakon usvajanja takve granice nekom međunarodnim sudskom ili arbitražnom presudom. Tek je temeljem tih presuda konačno bila obavljena demarkacija.

Ako neka neplovna rijeka dijeli područja dviju država, njihova granica po pravilu slijedi crtu sredine između obala te rijeke. Ako takva rijeka ima više rukavaca (kanala), najčešće se usvaja crta sredine glavnoga rukavca.

Kod *plovnih rijeka* za graničnu crtu može se usvojiti *thalweg* ili matica. To je crta koja načelno spaja najdublje točke u koritu te rijeke, odnosno u koritu njezina glavnog plovnoga rukavca. *Thalweg* omogućuje obima pribrežnim državama plovidbu i kod niskoga vodostaja. Kod niskoga vodostaja, kada se na rijeci pojavljuju brojne ade (riječni otoci), *thalweg* ima tu prednost što se uvijek pouzdano zna koji od tih privremenih otočića pripada kojoj od susjednih država. U 1972. bio je izbio incident koji je prerastao u ozbiljan oružani sukob između bivšega Sovjetskog Saveza i Narodne Republike Kine na graničnoj rijeci Usuri na azijskom Dalekom istoku, i to upravo zbog toga što su obje države htjele zauzeti jednu takvu poveću adu.

Postoje tri načina određivanja samoga *thalwega*.⁹

(i) To može biti izlomljena crta na koritu rijeke koja se povlači između njezinih najdubljih točaka. Ta se crta najčešće ne primjenjuje u praksi jer ne vodi sasvim računa o mogućnostima plovidbe.

(ii) Nadalje, to može biti granična crta koja slijedi glavni tok koji koriste lađari u plovidbi rijekom. I ta se crta smatra zbog svoje nepreciznosti zastarjelom.

Napokon, (iii) u ugovorima se najčešće kao matica određuje crta sredine glavnoga plovnog kanala na rijeci koji koriste lađari u plovidbi. Ta će granica vjerojatno biti osnovna u budućem ugovoru Hrvatske sa Srbijom o granici na Dunavu.

A kako smo naveli, i Ugovor o državnoj granici između Hrvatske i Bosne i Hercegovine od 30. srpnja 1999. koji se privremeno primjenjuje do njegove ratifikacije u Hrvatskom saboru, u članku 4(2) određuje da se državna granica na međunarodnim plovnim rijekama sa reguliranim plovnim putem proteže kinetom plovnog puta.

Ako granična rijeka, bilo da je plovna ili neplovna, mijenja postupno svoj tok, time što se jedna od njezinih obala djelomično potapa, a njoj se suprotna obala riječnim nanosima širi, i ako se ugovorom ne odredi drukčije, državna se granica pomiče s crtom sredine ili s *thalwegom* njezina glavnoga rukavca. Ali ukoliko takva rijeka naglo napusti prijašnje korito i stvori novo, granica ostaje tamo gdje je bila, osim ako se ugovorom unaprijed ili naknadno odredi drukčije. U Ugovoru Hrvatske sa Bosnom i Hercegovinom predviđeno je da promjenu kinete plovnog puta odobravaju nadležna tijela ugovornih stranaka.

Kada pri ušću u more granična rijeka čini estuarij (deltu), granična crta se određuje prema pravilima koja vrijede za morske zaljeve.

Ukoliko dvije susjedne države izgrade preko granične rijeke most, one svoju granicu najčešće određuju na sredini toga mosta, i to neovisno od granice na samoj rijeci.

Da se vratimo na pitanje izbora između *thalwega* kao granične crte na međunarodnoj plovnoj rijeci i granica katastarskih općina, tj. privatnih posjeda građana koje navodno proizlaze iz načela *uti possidetis*.

Ovdje valja upozoriti na činjenicu da granice privatnih posjeda pojedinaca, pa time ni katastarske granice, nisu nikada pružale valjani pravni naslov (*titulus*) pri međudržavnim razgraničenjima.¹⁰ One tek mogu biti osnova za male korekcije granice pri njezinoj demarkaciji na terenu. U tome pogledu u Hrvatskoj vlada zablude. Srpska strana pokazuje strpljenje jer se tamo dobro zna da međudržavna granica na jednoj od dviju najznačajnijih plovnih rijeka u Europi ne može naprosto odbaciti *thalweg*.

9 Cf., Jean SALMON (direction): *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles 2001, „Thalweg”, p.1082.

10 Vidi o titulusu nad teritorijem – V.E. Degan: „Pravni naslov i efektivnost kao osnove suverenosti nad državnim područjem” *Poredbeno pomorsko pravo – Comparative Maritime Law* 2008, br.162, str.1-44.

Granice katastarskih općina imaju u međunarodnom pravu značaj sličan zemljovidima, odnosno geografskim kartama. Na temelju prijašnje obilate međunarodne prakse, presuda Vijeća Međunarodnog suda u sporu Burkina Faso/Mali iz 1986. propisala je u tome pogledu precizno načelo općenitije naravi:

“...pravna vrijednost karata ostaje ograničena na dokaz koji može poduprijeti zaključak do koga je sud došao drugim sredstvima neovisno od zemljovida. Stoga, osim u slučaju kada spadaju u kategoriju fizičkoga izraza volje države (tj. kada čine sastavni dio ugovora o granicama, naša primjedba), karte ne mogu same po sebi biti dokazom granica... One imaju jedinu vrijednost dokaza pomoćnoga ili potvrdnoga značaja, što također isključuje mogućnost da im se pridoda značaj veći od presumpcije *jus tantum* ili oborive presumpcije s učinkom da preokrenu teret dokazivanja.”¹¹

Sve što je Vijeće Suda navelo o zemljovidima čini se da je *mutatis mutandis* primjenljivo i na granice katastarskih općina koje se mogu uzeti kao supsidijarni kriterij u utvrđivanju stvarnih kopnenih granica. Te granice imaju nespornu praktičnu vrijednost s obzirom što su najpreciznije, ali ne mnogo više od toga. U najvećemu broju slučajeva u praksi te će se granice poklapati s granicama stvarnoga vršenja vlasti službenih organa jedne ili druge države na nekom području. Kada, međutim, postaje jasno da je jedna od strana jednostrano proširila granice neke svoje katastarske općine, a da se prijašnji akti o razgraničenju, ili stvarno vršenje vlasti, ne poklapaju s tim granicama, tada one imaju istu vrijednost kao i zemljovidi. One prebacuju teret dokazivanja na stranu koja tvrdi suprotno, ali ne čine same po sebi pravni naslov suverenosti nad odnosnim područjem.

Po mojemu mišljenju u svemu tome je mnogo važnije što granice katastarskih općina ne mogu ispresijecati neku međunarodnu plovnu rijeku međudržavnim granicama priobitnih zemalja, dajući svakoj od njih prostore na suprotnoj strani obale. U interesu sigurnosti međunarodne plovidbe *thalweg* tu odnosi prevagu i stoga se neće tolerirati da kopnena granica susjednih država presijeca takvu rijeku na više mjesta. Tako što otežalo bi redarstveni i carinski nadzor i kretanje državnih i ratnih brodova priobitnih država u njihovom sektoru Dunava. Stoga se presuda u tome smislu ne može očekivati ukoliko bi se spor Hrvatske sa Srbijom iznio pred neko međunarodno sudbeno ili arbitražno tijelo.

Gornje, međutim ponajprije važi glede privatnih posjeda građana jedne ili druge države. Stoga bi u budućim pregovorima trebalo osigurati jamstvo njihova nesmetanog uživanja od vlasnika, uključujući režim olakšanoga prelaska granica u te svrhe. Treba prikupiti pouzdane podatke o svim tim parcelama.

Ali Vukovarska i Šarengradska ada nisu u privatnom vlasništvu pojedinaca, nego su otprije bile u vlasništvu, drugim riječima opće dobro odnosnih općina. Tu se, dakle, radi o prostorima teritorijalnih cjelina koje se obje nalaze u granicama Hrvatske, tj. o hrvatskom teritoriju. O tome bi naši povjesničari trebali prikupiti pouzdane dokaze koristeći ponajprije katastre iz prijašnjih razdoblja. Povlačenje međudržavne granice moralo bi uvažiti tu činjenicu, i ako treba u sektorima tih ada trebalo bi odstupiti od *thalwega* kao crte razgraničenja. Tu se, dakle, radi o situaciji *sui generis*. Ali tako zacrtana međudržavna granica ne bi sprječavala plovidbu brodova svih zastava *thalwegom* Dunava u cijeloj njegovoj duljini.

Opće međunarodno pravo ne zabranjuje kompenzaciju i prostora koji čine privatne posjede građana obiju država putem korekcije zajedničke međudržavne granice u nekom sektoru izvan Dunava. Naime u Srijemu se radi o čistoj kopnenoj granici. Ali od mogućnosti takve kompenza-

¹¹ I.C.J. Reports 1986, p.583, para.56.

cije za prostore omeđene katastarskim općinama ne treba mnogo očekivati. Takva se korekcija granica ne može izvršiti bez uzajamnoga sporazuma obiju država kojega je veoma teško, da kažemo nemoguće, postići. Svaka od zainteresiranih država može takvu ponudu druge strane odbiti, i time neće prekršiti nikakvo pravilo međunarodnoga prava.

*

U zaključku nam valja istaknuti da će se uskoro navršiti dva desetljeća od početka raspada bivše Jugoslavije. Djelimična krivnja leži i na Hrvatskoj što ona danas ima konačno izvršeno razgraničenje jedino s Mađarskom. Istina je da treba ispraviti privremenu granicu s Crnom Gorom na moru poštujući pri tome načelo "crta sredine - posebne okolnosti". Ipak, čini se da Crna Gora prihvaća nadležnost Međunarodnoga suda u Haagu o tome graničnom pitanju, što treba iskoristiti da bi se postiglo trajno rješenje. Međutim Hrvatska ne može u nekom sudskom ili arbitražnom postupku ishoditi za sebe bolju granicu od one iz Ugovora s Bosnom i Hercegovinom iz 1999. Potom na pravnim načelima koja su ovdje izložena trebalo bi izvršiti delimitaciju i demarkaciju sa Srbijom, iznalazeći najbolja praktična rješenja u interesu tih dviju zemalja i vlasnika imovine s obje strane granice. Pri tome treba poštivati prostor dviju ada na Dunavu koji čini dijelove hrvatskoga nacionalnog teritorija. I napokon, treba osigurati najbolje zastupanje Hrvatske u arbitražnom postupku sa Slovenijom kako bi ona tim putem adekvatno zaštitila svoje legitimne interese.

PFO



Pravni fakultet u Osijeku
Filozofski fakultet u Osijeku

Zbornik radova s
Međunarodnog znanstvenog skupa

PRAVNE I POVIJESNE ODREDNICE GRANICA SREDNJE I JUGOISTOČNE EUROPE

Osijek, 21.-22. listopada 2010.

Osijek, 2011.