

DELIMITACIJA I DEMARKACIJA VANJSKIH GRANICA REPUBLIKE HRVATSKE

Professor emeritus VLADIMIR - ĐURO DEGAN*

UDK 341.222

341.221:35.071.51

Izvorni znanstveni članak

Primljeno: 8.12.2014.

Primhaćeno za tisak: 11.3.2015.

Daje se sumaran prikaz delimitacije i demarkacije granica Hrvatske sa svim njezinim susjedima s preporukom da se taj odgovoran posao ne zanemari. Postignuti privremeni ili nerealizirani sporazumi ocjenjuju se temeljem pravila kodificiranih u Bečkoj konvenciji o pravu ugovora iz 1969. godine. Ali valja voditi računa i o drugim međunarodnim obvezama poput one iz Beogradske dunavske konvencije iz 1948. i prava fizičkih i pravnih osoba na uživanje njihovih nekretnina koje se nađu na drugoj strani granice.

Ključne riječi: *delimitacija; demarkacija; thalweg; privremena primjena ugovora; granice katastarskih općina; načelo uti possidetis.*

U presudi Međunarodnoga suda Nigerija/Kamerun iz 2002. godine izrijeком je navedeno da se: "...delimitacija neke granice sastoji... u njezinoj 'definiciji', dok se demarkacija granice, koja pretpostavlja njezinu prethodnu delimitaciju, sastoji u njezinu obilježavanje na terenu".¹ I nakon druge faze slijedi trajno obilježavanje granice podizanjem graničnih stupova, graničnih piramida na tromedama te, prema potrebi, podizanjem tabli s nazivima država na prekograničnim mostovima.

Unatoč tomu što su sve države slijednice bivše SFRJ jednostrano i uzajamnim sporazumima priznale granice bivših jugoslavenskih republika kao svoje, i time su sve one priznale učinak načela *uti possidetis* na datum proglašenja njihove neovisnosti, svi ti akti nisu dostatni, niti dovoljno precizni kao uvjet za njihovu konačnu demarkaciju. Pri tome, s obzirom da Srbija još nije formalno priznala neovisnost Kosova, za sada nije moguć ni njihov ugovor o delimitaciji.

U normalnim okolnostima nove države nastoje okončati sve gornje poslove ubrzo nakon njihova međunarodnoga priznanja i primanja u UN i druge međunarodne organizacije. Ali države slijednice bivše SFRJ, među kojima i Hrvatska, veoma su nemarne u ostvarenju tih ciljeva. Nastojat ćemo ukazati na razloge takvoga stanja. Slijedi kratak prikaz stanja u tome pogledu uz važnu napomenu da pisac ovih re-

* Dr. sc. Vladimir - Đuro Degan, član Instituta za međunarodno pravo; Marco Polo Fellow of the Silk Road Institute of International Law Xi'an Jiaotong University (China); professor emeritus Sveučilišta u Rijeci; voditelj Jadranskog zavoda Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb; e-mail: degan@hazu.hr

¹ Cf., I.C.J. Reports 2002, p. 359, para. 84.

daka nije sudjelovao u izradi nacrtu i u pregovorima niti o jednom od instrumenata koji se dalje navode. Stoga bi on trebao biti lišen subjektivnih procjena u kritici ili pohvalama pojedinih rješenja.

1. Hrvatska danas ima u cijelosti 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. Nitko od danas živih nije sudjelovao u tome procesu.
2. Sa Slovenijom je 20. srpnja 2001. parafiran nacrt Ugovora o zajedničkoj državnoj granici, ponekad neprecizno nazivan "Sporazumom Račan-Drnovšek". Njegove su stranice ovjerili (parafirali) predsjednici komisija za granice dviju država, ali ga u cjelini nisu potpisali predsjednici vlada ili druge osobe ovlaštene za izražavanje pristanka njihovih država da budu vezane ugovorom.² Nakon što je taj tekst odbacila većina u Hrvatskom saboru, odbacila ga je i Vlada i o tome je hrvatski premijer službeno obavijestio slovenskoga premijera pismom od 3. rujna 2002. godine. Stoga taj nacrt nije nikada postao izvorom prava i dužnosti ni Hrvatske, a ni Slovenije.³ Dana 4. studenoga 2009. u Stockholmu je potpisan i potom ratificiran Sporazum o arbitraži glede cjelokupne morske i kopnene granice dviju država. Tu se zaista radi o punopravnom međunarodnom ugovoru sklopljenom uz pomoć Europske komisije. Pismeni i usmeni postupak su završeni i očekuje se konačna i pravno obvezujuća arbitražna presuda za obje stranke. Ta će presuda pokazati u kojoj su mjeri zahtjevi Slovenije za morskim prostorima na račun Hrvatske bili pravno utemeljeni.
3. Kada 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 obim stranama. 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. Nakon potpisivanja niti ga jedna stranka nije prema svojim ustavnim propisima ratificirala. Ali prema njegovu članku 22. taj se Ugovor privremeno primjenjuje od dana njegova potpisivanja, a sklopljen je na neodređeno vrijeme. Njegova točka (3) predviđa da: "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 privreme-

² Vidi članke 7(2), 11. i 12. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine.

³ Vidi više pojedinosti – Vesna BARIĆ PUNDA, Davorin RUDOLF ml.: *Pravo mora*, dokumenti, mišljenja znanstvenika, komentari, Split 2007, str. 265–267.

nu primjenu toga Ugovora, a do sada nije, granica između Hrvatske i Bosne i Hercegovine ostala bi ista sve dok obje te države ne bi sklopile ugovor o njihovoj novoj granici (vidi dalje).

Kopnena granica prema ovome Ugovoru najvećim dijelom slijedi granično stanje iz vremena prestanka SFRJ u 1991. i uzajamnoga priznanja dviju država u 1992. Čini se da je najveći dio kopnene granice već obilježen na terenu graničnim stupovima i tablama na graničnim mostovima. A 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 ratifikacije toga Ugovora u Hrvatskom saboru leži u tome što se na morskoj obali Bosne i Hercegovine kod Neuma ne poštuje granica katastarskih općina, uključujući privatne posjede 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 Mali Školj i Veli Školj i vrh poluotoka Kleka pripali su Bosni i Hercegovini.⁴ Od te obale povučena je na moru u odnosu na suprotnu hrvatsku obalu crta sredine.

4. 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. Taj Protokol na brzinu je sklopljen u želji Hrvatske da se promatračka misija UN napokon povuče s rta Oštro i da Hrvatska time 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, što bi bilo u skladu s načelom *uti possidetis*. Umjesto suverenosti 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 bilo jedne ili druge stranke. Umjesto nje, uz hrvatsku obalu povučena je ravna crta od rta Konfin do točke udaljene 3 kabla (560 metara) od rta Oštro za što također nema nekoga pravnog opravdanja. Za zonu uz hrvatsku obalu koja u stvarnosti čini teritorijalno more Hrvatske

⁴ 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 Eritreje i Jemena (prva faza), *RIAA*, vol. XXII, pp. 314–315, paras. 459–465; pp. 317–318, paras. 473–474. Vidi o tome načelu – V. Đ. DEGAN: *Međunarodno pravo mora u miru i u oružanim sukobima*, (Pravni fakultet u Rijeci), Rijeka 2002, str. 303–306.

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 s preciznošću povući.⁵ U svemu tome ohrabruju izjave dužnosnika Crne Gore o njihovoj spremnosti da se taj spor povjeri na rješavanje Međunarodnom sudu u Haagu. To bi obje strane trebale iskoristiti.

Ali poput svih drugih međunarodnih ugovora ovaj Protokol bit će na snazi sve dok ga obje njegove stranke ne zamijene novim "trajnim" ugovorom. Postoji izreka da ništa u životu nije toliko trajno kao privremena rješenja, tj. provizoriji, i stoga ne znamo do kada će ovo stanje nepovoljno po Hrvatsku trajati. O pravnim učincima mogućega jednostranog otkaza ovoga Protokola temeljem članka 25. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969., naknadno ćemo se osvrnuti.

5. Koliko nam je poznato, u tijeku su pregovori o granicama između Republike Hrvatske i Republike Srbije. Kao posljedica oružanoga sukoba srpska strana drži lijevu obalu Dunava te Vukovarsku i Šarengradsku adu, koje se nalaze lijevo od *thalweg*a (matice) ove inače jedne od dviju najvećih međunarodnih plovinih rijeka u Europi. Hrvatska strana smatra da bi međudržavna granica morala biti granica katastarskih općina. Navodno bi prema tome kriteriju Hrvatska imala pravo na dva krupna prostora na lijevoj obali, ali i Srbija na jednome na hrvatskoj strani obale. Hrvatska nalazi pravno uporište za taj svoj stav u Mišljenju br. 3. (Badinterove) Arbitražne komisije glede načela *uti possidetis*. Tu se postavlja pitanje prevage uobičajenih pravila o državnim granicama na plovnim međunarodnim rijekama i granica katastarskih općina kao mogućega kriterija razgraničenja, ali i slobode plovidbe iz Beogradske dunavske konvencije iz 1948. godine. Uz to, u pitanju je i pravo na uživanje vlasništva građana jedne države na nekretninama koje se nađu u granicama druge države.

*

Međudržavni pregovori o razgraničenjima i postignuti ugovori o granicama nose mnoge posebnosti. Tim putem države određuju svoje uzajamne granice na neograničeno vrijeme u budućnosti i te je granice veoma teško ili gotovo nemoguće naknadno mijenjati. Teritorijalni sporovi latentan su izvor budućih međudržavnih sukoba s mogućim tragičnim posljedicama za sve. Stoga su konačni ugovori o granicama ili konačne arbitražne i sudske presude o razgraničenjima osnova za buduću suradnju država u pitanju na korist svih njih i mira u svijetu.

⁵ Vidi – V. BARIĆ PUNDA, D. RUDOLF ml.: *Pravo mora*, Split 2007., str. 238.

Ali postizanje takvih ugovora iziskuje uzajamno razumijevanje i spremnost na razumne kompromise u okviru međunarodnoga prava. Ako jedna strana traži od druge neke ustupke preko onoga što joj osiguravaju pravila međunarodnoga prava te međudržavna i međunarodna sudska praksa, ona mora biti spremna na ustupke iste naravi na teret njezinih vlastitih prava, a u korist suprotne strane.

U svemu tome ne pomažu izjave nekih da se nećemo odreći ni pedlja našega nacionalnog teritorija. Razumne sporazume o granicama mogu spriječiti političari, a napose pod njihovim utjecajem novinari. Kada u javnost procuri neka mogućnost kompromisa takvo se rješenje iz svih oružja napada, i to ni manje ni više nego kao nacionalna izdaja. Suprotna strana najčešće ima svoje vlastite percepcije o svim tim vrijednostima koje ona tumači u vlastitu korist. Tada se sporazum o granicama odlaže u nedogled sa svim opasnostima toga stanja, osim ukoliko obje strane pristanu na neki nepristrani arbitražni ili sudski postupak poput onoga u sporu Hrvatske sa Slovenijom. Tada postaje gotovo nemoguće konačno riješiti spor o granicama na bilo koji od spomenutih načina bez intervencija sa strane. A to ne pogoduje poštivanju suverene jednakosti novih država.

*

Neke konvencije o kodifikaciji međunarodnoga prava pridaju ugovorima o granicama posebno mjesto u odnosu na sve druge međunarodne ugovore. Članci 11. i 12. Bečke konvencije o sukcesiji država glede međunarodnih ugovora iz 1978. potvrđuju pravilo pozitivnog međunarodnoga prava da sukcesija država kao takva ne utječe na granicu ustanovljenu ugovorom, na obveze i prava ustanovljena ugovorom koja se odnose na režim granica, kao i na druge teritorijalne režime. Načelo nepovredivosti postojećih granica država, kao jedna od osnova međunarodnoga mira i sigurnosti u svijetu, potvrđeno je i člankom 62(2). Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. Taj propis isključuje pozivanje neke stranke na bitnu promjenu okolnosti kao na uzrok prestanka ili suspenzije ugovora, "ako se ugovorom ustanovljuje granica".⁶

Napokon, i jedno od temeljnih pravila općega međunarodnog prava koje je rezultiralo iz članka 2(4). Povelje UN, i koje je danas imperativna norma toga prava (*jus cogens*), zabranjuje svaku prijetnju silom ili upotrebu sile protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti bilo koje države.

⁶ Ovaj se pisac sjeća znanstvenoga skupa održanog u Rimu 2004. godine. Kapetan bojnoga broda talijanske ratne mornarice s pravničkom naobrazbom iznio je činjenicu nestanka Jugoslavije kao bitnu promjenu okolnosti koja navodno ništi Sporazum Italije i bivše SFRJ iz 1968. godine o razgraničenju epikontinentskoga pojasa. Ostali talijanski kolege koji se bolje razumiju u međunarodno pravo na taj su stav odšutjeli. Kada se ovaj pisac pozvao na gornje iznimke koje su potvrda općega običajnog međunarodnog prava, talijanski su ga kolege prešutno potvrdili i talijanski kapetan više nije ponavljao tu tvrdnju.

Za odnos ugovora kojim se utvrđuju granice i samih granica utvrđenih ugovorom vrlo je važan iskaz iz presude Međunarodnoga suda iz 1994. o *Teritorijalnom sporu* (Libija/Čad). Radilo se o ugovoru prvotno sklopljenom u 1955. na rok od dvadeset godina između Libije i Francuske. Čad je potom od Francuske stekao neovisnost u 1960., kada je taj ugovor još bio na snazi. Ali tu granicu nakon isteka toga ugovora u 1975. nije osporavao Čad, nego Libija.

Sud je zaključio da, iako sklopljenim na određeno vrijeme, tim je ugovorom ustanovljena stalna granica i da ta granica potom ima vlastitu sudbinu neovisno o ugovoru iz 1955. "...Jedanput ugovorena, granica ostaje, jer bi svaki drugi pristup lišio učinka temeljno načelo stabilnosti granica..."⁷ 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".⁸ Dakle, za svaku promjenu granica treba novi sporazum, i ona se ne može ishoditi osporavanjem postojećega, pa čak ako je naknadno istekao.

*
* *

Tako, osim sa Srbijom, Hrvatska ima nekoliko pokušaja sklapanja ugovora o granicama sa susjednim državama slijednicama SFRJ, ali s raznolikim učincima prema pravu međunarodnih ugovora kodificiranom Bečkom konvencijom iz 1969. godine.

Tzv. "sporazum Račan-Drnovšek" iz 2001. godine nije nikada postao ugovor, ali zato jeste Stokholmski sporazum o arbitraži iz 2009. Njega su ratificirali parlamenti i Hrvatske i Slovenije, a arbitražna presuda koja se očekuje bit će konačna. U Sloveniji je prije ratifikacije u parlamentu održan referendum na kojemu se većina birača izjasnila u prilog arbitražnoga postupka.

Ugovor kojega su potpisali predsjednici Tuđman i Izetbegović u 1999. stvara u samoj Hrvatskoj najviše nesporazuma. Kada ga je god hrvatska Vlada htjela podnijeti Saboru na ratifikaciju, oporba i lokalne vlasti u Dubrovačko-neretvanskoj županiji to su spriječile i to su smatrale svojom velikom političkom pobjedom. Stoga oni misle da Hrvatska nije izgubila Mali i Veli Škoj i vrh poluotoka Kleka. Ali to nije točno.

U tzv. "*Pre-Feasibility Study for the Possible Transport Connection of Croatian Territory*" sačinjenoj u 2014. pod okriljem Europske Unije, na str. 66. pod točkom 9.2.4. opisuje se spomenuti Ugovor iz 1999. Tamo se navodi da njegov članak 22. stipulira da će se on privremeno primjenjivati od dana njegova potpisivanja i da se sklapa na neodređeno vrijeme. Dalje slijedi navod: "Plan o izgradnji Pelješkog

⁷ Cf., *I.C.J. Reports* 1955, p. 37, para. 72.

⁸ *Ibid.*, p. 37, para. 73.

mosta kojega je razvila Hrvatska uzima da će se on isključivo izgraditi na hrvatskom području u skladu sa sadašnjim razgraničenjem između Hrvatske i Bosne i Hercegovine. U toj situaciji projekt Pelješkog mosta neće pogađati kopneno područje Bosne i Hercegovine". Reproducira se i karta koja to dokazuje. Stajalište našega Ministarstva pravno je ispravno ali bi bilo politički korektno da se o tome obavijesti javnost koja se protivi ratifikaciji toga Ugovora.

Istina jest da se Ugovor Tuđman-Izetbegović privremeno primjenjuje od dana njegova potpisivanja 30. srpnja 1999. do danas, dakle neprestano više od petnaest godina. Ta se njegova privremena primjena ne može okončati odbijanjem njegove ratifikacije u parlamentima, ali ga svaka od stranaka može otkazati s rokom od šest mjeseci.⁹ Slijedeći načelo iz presude Libija/Čad i tada bi granica ostala ista do sklapanja konačnoga ugovora, ali bi se u novim pregovorima otvorila mogućnost osporavanja tisuće kilometara zajedničke granice, gdje bi došla u pitanje i pripadnost Staroga grada u Hrvatskoj Kostajnici.

A ako bi umjesto pregovora o razgraničenju Hrvatskoj uspjelo s Bosnom i Hercegovinom sklopiti novi sporazum kojim bi zadaću konačnoga utvrđivanja kopnene i morske granice one povjerile nekom međunarodnom sudbenom tijelu, u svjetlosti dosadašnje međunarodne judikature Hrvatska nema stvarnih izgleda da taj spor dobije. Stoga bi politička mudrost nalagala da se taj Ugovor ratificira u sadržaju u kojemu su ga predsjednici Tuđman i Izetbegović potpisali.

*

Da bi se otklonile neke nedoumice, valja nam napose razmotriti pravni učinak Protokola između vlada Hrvatske i bivše SRJ (Srbije i Crne Gore) iz 2002. "o privremenom režimu uz južnu granicu" Hrvatske i Crne Gore. Njegov članak 1. predviđa: "Stranke protokola ovim Protokolom uspostavljaju privremeni režim na području uz južnu granicu između dviju država koji će važiti do sklapanja ugovora o granici između stranaka protokola, o čemu će stranke protokola nastaviti pregovore u dobroj vjeri".

Dakle, za razliku od prije spomenutog Ugovora Tuđman-Izetbegović iz 1999. koji se privremeno primjenjuje u očekivanju njegove ratifikacije, ovaj Protokol kao zaseban međunarodni instrument sklopljen je u očekivanju daljih pregovora i sklapanja konačnoga ugovora o granicama. Ako pregovori ne uspiju, stranke se mogu sporazumjeti na upućivanje pitanja njihovih konačnih granica na neko međunarodno sudbeno ili arbitražno tijelo.

Članak 32(1). predviđa da: "Ovaj Protokol stupa na snagu danom primitka zadnje obavijesti diplomatskim putem kojom će se stranke protokola međusobno izvi-

⁹ Pogrešno bi bilo tumačenje da se propisani otkazni rok tu ne bi mogao primijeniti jer sam taj Ugovor nije stupio na snagu. Ako se temeljem njegova članka 22. taj Ugovor privremeno primjenjuje, tada se za slučaj otkaza te privremene primjene primjenjuje otkazni rok iz istog toga članka.

jestiti o ispunjenju unutarnjih pravnih uvjeta za stupanje Protokola na snagu". Ne znamo je li taj uvjet formalno ispunjen, ali isti članak 32. u drugom stavku dalje predviđa: "Ovaj Protokol privremeno se primjenjuje od dana potpisivanja", tj. od 10. prosinca 2002. godine.

Opet za razliku od Ugovora Tuđman-Izetbegović, ovaj Protokol, koji je sklopljen kao privremen, ne sadrži odredbe o njegovu otkazu. Stoga se na njega primjenjuje opća odredba iz članka 25(2). Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. vezana uz njezin članak 65(2).

Čini se pogriješnim smatrati da taj Protokol zbog toga što je u režimu privremene primjene i što možda nisu ispunjeni uvjeti njegova formalnog stupanja na snagu, navodno nije uopće na snazi, pa valjda ni ne djeluje po ugovornoj osnovi. Kada bi takva posebna kategorija međunarodnih instrumenata postojala, oni ne bi bili obuhvaćeni načelom *pacta sunt servanda* potvrđenim u članku 26. Bečke konvencije iz 1969. slijedećim riječima: "Svaki ugovor koji je na snazi veže stranke i one ga moraju izvršavati u dobroj vjeri". U ovom slučaju radilo bi se o tzv. "političkom sporazumu"¹⁰ ili nečemu što sliči "pravno neobvezujućim društvenim dogovorima" iz samoupravnoga prava bivše Jugoslavenske federacije. Kada bi bilo tako, svaka bi stranka mogla, kada to odgovara njezinim interesima, osporiti važnost čitavoga Protokola ili metodom *pick and chose* odabrati one odredbe koje joj odgovaraju i od suprotne stranke očekivati da lojalno poštuje Protokol u cjelini.

Čini se da je gornje bio stav Crne Gore pri njezinu jednostranom određivanju razgraničenja u Jadranskom moru, i to vjerojatno pri raspisivanju koncesija za nalazišta nafte i plina na Južnom Jadranu. Hrvatska se tome činu s pravom usprotivila i 15. prosinca 2011. ona je uputila Veleposlanstvu Crne Gore u Zagrebu prosvjednu notu kojom je upozorila na pogriješno prikazanu crtu granice na moru.¹¹ Crna Gora je tek 2. srpnja 2014. uputila Glavnom tajniku UN kao depozitaru Konvencije UN o pravu mora iz 1982. notu u kojoj je upozorila na blokove 27, 28 i 29 u Jadranskom moru koji se navodno nalaze u cijelosti ili u jednom dijelu unutar prostora koji je za Crnu Goru sporan. Ona dakle nije priznala crtu sredine u teritorijalnom moru iz članka 6. Protokola ili smatra da ju crta sredine ne obvezuje izvan teritorijalnoga mora od 12 milja.

Prema jednoj procjeni koju valja provjeriti, umjesto azimuta 206° u zajedničkom teritorijalnom moru Crna je Gora jednostrano projicirala azimut 231° do granica epikontinenteskoga pojasa s Italijom. Time ona želi prisvojiti 128 km² teritorijalnoga mora i 1892 km² epikontinenteskoga pojasa koji bi primjenom crte sredine trebali pripasti Hrvatskoj.

¹⁰ Vidi o tome opširnije V. Đ. Degan: Političke izjave i politički sporazumi država kao izvor međunarodno-pravnih obveza, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1983, br. 1–2, str. 69–86.

¹¹ Na kraju te note se napominje slijedeće: Vladu Crne Gore se i tom prigodom podsjeća da između dviju država postoji dogovor o rješavanju spora o granici pred Međunarodnim sudom. Taj dogovor u pismenom i ovjerenom obliku još nije objavljen.

Staro je pravilo da se koncesije za istraživanje i iskorištavanje prirodnih bogatstava raspisuju tek nakon što se konačnim ugovorom utvrdi granica teritorijalnoga mora, epikontinentškoga i gospodarskog pojasa država u pitanju. Ništa više nije pogrešno nego raspisivati koncesije na području koje sama ta država smatra spornim. Takav redoslijed uvijek generira nove sporove koji odvrćaju ozbiljne strane ulagače od investiranja značajnijih sredstava u sporna područja.¹²

Posebno je pitanje sporazuma koji se primjenjuju privremeno, sve do sklapanja konačnih ugovora s neograničenim trajanjem u budućnosti. Glede slične situacije članak 18(a) Bečke konvencije propisuje: "Država se mora suzdržati od čina koji bi osujetili predmet i svrhu ugovora: (a) ako je potpisala ugovor ili razmijenila isprave koje čine ugovor uz rezervu ratifikacije, prihvata ili odobrenja, sve dok jasno ne očituje namjeru da ne postane stranka toga ugovora;...".

Članak 25(2) odnosi se na privremenu primjenu ugovora ili njegova dijela sve dok ugovor ne stupi na snagu: "Osim ako ugovor određuje drukčije ili ako su se države pregovarateljice drukčije sporazumjele, privremena primjena ugovora ili dijela ugovora u odnosu na neku državu prestaje ako ta država notificira ostalim državama između kojih se ugovor privremeno primjenjuje svoju namjeru da ne postane stranka ugovora".¹³ Ta bi se odredba odnosila na Ugovor Tuđman-Izetbegović iz 1999. godine. Za razliku od njega, prije smo istaknuli da je Protokol iz 2002. zaseban instrument koji predviđa privremeni granični režim koji treba biti na snazi sve do sklapanja novoga ugovora o granicama s Crnom Gorom s neograničenim trajanjem.

U svim gornjim slučajevima svaka od država u pitanju može drugoj ili drugima notificirati svoju namjeru da ne postane stranka ugovora. U prvom slučaju pretpostavlja se da dotična država nije ni otpočela privremenu primjenu ugovora i za nju se propisuje obveza da se u prijelaznom razdoblju uzdrži od čina koji bi osujetili predmet i svrhu ugovora. U druga dva slučaja radilo bi se o privremenoj primjeni ugovora koja se dakle može jednostrano okončati. Tu se čini bitnim pitanje koriste li sve stranke takvoga privremenog ugovora za vrijeme dok je na snazi svoja prava i dužnosti kao i u ugovorima bez mogućnosti otkaza. Je li Crna Gora imala pravo da u svoju korist drastično odstupi od crte sredine na koju se obvezala člankom 6. Protokola iz 2002. godine, čak da je taj Protokol prije toga otkazala?

¹² Ovaj se pisac založio za taj princip nakon što je Kina osporila filipinsko raspisivanje koncesije na dva područja u Južnom kineskom moru izvan teritorijalnoga mora Filipina. Cf., V. D. Degan: Editorial Comment: The Value of the Manila Declaration on International Dispute Settlement in a Case in Which the Philippines is a Party, *Chinese Journal of International Law* 2012, Vol. 11, No. 1, pp. 5–11.

¹³ U nedostatku tako propisanoga roka za stupanje otkaza na snagu, iz članka 65(2). Bečke konvencije proizlazi da taj rok određuje stranka koja notificira otkaz ali da, osim u slučajevima osobite hitnosti, on ne smije biti kraći od tri mjeseca. Ista ta odredba predviđa da otkaz stupa na snagu tek ukoliko u tome roku druga stranka ne stavi prigovor. Mogućim prigovorom nastaje spor čije rješenje stranke moraju tražiti pomoću sredstava iz članka 33. Povelje UN. Ni jedno od tih sredstava ne dovodi do konačnoga rješenja spora.

Sasvim su iznimni ugovori koji se sklapaju na vječna vremena i oni se nisu mogli održati vječno na snazi.¹⁴ Ali je istina da se ugovori o granicama koji nemaju privremeni značaj sklapaju na neograničeno vrijeme u budućnosti. O njima će kasnije biti riječi.

Većina ostalih ugovora koje su njihove stranke propisno ratificirale i na snazi su sadrže raznovrsne odredbe o njihovu otkazu ili povlačenju iz njih.¹⁵ S obzirom da se predviđa njihov jednostrani otkaz, do kojega u praksi rijetko dolazi, i oni u širem smislu potpadaju pod članak 25. Bečke konvencije. Stoga i ugovori koji su izričito sklopljeni kao privremeni proizvode pravne učinke poput ostalih ugovora sve dok ih neka stranka jednostrano ne otkáže. Takvi se ugovori počesto sklapaju da bi se izbjegla njihova ratifikacija u predstavničkim tijelima država stranaka ili da bi se odložilo konačno rješenje pitanja u zajedničkom interesu u posebnom ugovoru za neka bolja vremena.

U međunarodnom pravu važi pravilo da svi ugovori, bez obzira na njihov naziv ili način sklapanja, jednako obvezuju njihove stranke sve dok su na snazi. To proizlazi iz definicije "ugovora" iz članka 2-1-(a) Bečke konvencije i iz načela *pacta sunt servanda* potvrđenoga u njezinu članku 28. Članak 30. o primjeni uzastopnih ugovora o istom predmetu jedinu prednost daje Povelji UN s obzirom da njezin članak 103. propisuje da obveze iz te Povelje imaju prednost u odnosu na obveze iz bilo kojeg drugoga međunarodnog sporazuma.

Među različitim načinima izražavanja pristanka neke države da bude vezana ugovorom predviđenima u člancima 11. do 17. Bečke konvencije, samo njezin članak 14. predviđa ratifikaciju, prihvrat ili odobrenje. A neratificirani ugovori (*les accords en forme simplifiée*) prema Bečkoj konvenciji jednako obvezuju njihove stranke kao i oni ratificirani.

U gornjemu se međunarodno pravo razlikuje od unutarnjega prava svake države koje se zasniva na hijerarhiji normi. Ako dakle dođe da sklapanja konačnoga ugovora između Hrvatske i Crne Gore o trajnoj granici, i ako ga njihova predstavnička tijela ratificiraju, on će s gledišta međunarodnoga prava jednako vrijediti kao i Protokol iz 2002. godine.

*

Na koncu ovoga dijela valja nam razmotriti koje pravne učinke ima jednostrano otkazivanje nekoga ugovora o granicama kada se ispune svi za to predviđeni uvjeti u njegovu tekstu, ili su se sve stranke na drugi način složile da si to pravo uzajamno

¹⁴ Pred Drugi svjetski rat i na njegovu početku Kraljevina Jugoslavija sklopila je "paktove o vječnom prijateljstvu", i to 24. siječnja 1937. s Bugarskom i 12. prosinca 1940. s Mađarskom. Nakon što je u manje od pet mjeseci od njegova zaključenja Mađarska taj Pakt prekršila, i zajedno s Njemačkom i Italijom izvršila agresiju na Jugoslaviju, njezin prvi ministar grof Pal Teleki u znak svoje plemićke časti počinio je samoubojstvo. Drugih učinaka taj ugovor sklopljen na vječna vremena nije imao.

¹⁵ Cf., V. Đ. Degan: *Međunarodno pravo* (treće izdanje), Školska knjiga Zagreb 2011, str. 172–173.

priznaju. Kada su u pitanju dvostrani ugovori općenito, članak 70(1). Bečke konvencije predviđa da jednostrani otkaz oslobađa obje stranke da nastave s izvršenjem ugovora, ali da to nije na štetu nikakvoga prava, obveze ili pravnoga položaja stranaka nastalih izvršavanjem ugovora prije njegova prestanka. Takvo će stanje npr. nastupiti u slučaju otkaza nekoga ugovora o trgovini, kulturnoj, sportskoj i drugoj suradnji.

Kada je naprotiv u igri neki ugovor o granicama nameće se pitanje je li stranka koja je taj ugovor otkazala time stekla pravo da potom jednostrano uredi pitanje granica, graničnoga režima i drugih teritorijalnih režima koji se odnose na područje u pitanju. Stiže li u takvoj situaciji i suprotna stranka pravo na jednostrane čine?

Spomenuli smo presudu Međunarodnoga suda u sporu Libija/Čad iz 1994. godine prema kojoj granica povučena ugovorom ima vlastitu sudbinu neovisno o ugovoru, i to sve dok obje stranke ne sklope novi ugovor o drukčijoj granici. To isključuje jednostrane akte države koja je otkazala takav ugovor.

Kada je u pitanju Protokol iz 2002., i to napose glede privremene jurisdikcije u zoni koja treba da čini teritorijalno more Hrvatske unutar Boke Kotorske, demilitarizacije susjednoga kopnenog područja, i dr., obje stranke bi morale produljiti s izvršenjem svojih dužnosti i nakon njegova jednostranoga otkaza, sve dok ne bi sklopile novi ugovor o istim tim pitanjima. Otkaz bi tu imao samo simbolično značenje. Tu ne igra ulogu narav "privremenoga režima" uz granicu Hrvatske i Crne Gore kako to izrijekom predviđa Protokol, pa ni činjenica da stranke čini se namjerno nisu ispunile sve uvjete njegova stupanja na snagu (kao privremenoga), nego ga sukladno članku 32(2) privremeno primjenjuju od dana potpisivanja 10. prosinca 2002. godine. Sve to ne daje pravo ni Crnoj Gori da raspisuje koncesije za istraživanje dna Jadrana u kršenju članka 6. toga Protokola.

*

* *

Na koncu se valja osvrnuti na praksu određivanja granica na rijekama koje dijele područja susjednih država. Međunarodno pravo u tome pogledu sadrži neka dispozitivna pravila od kojih obje strane mogu uvijek odustati zajedničkim sporazumom. Državne se granice dijele na "prirodne" i na "umjetne" (vještačke). Prirodna se granica upire na neki prirodni oblik tla, poput rijeke ili planinskoga masiva i takva delimitacija najčešće neće biti dostatna za demarkaciju granice na terenu.

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 se crtu može 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 objema pribrežnim državama plovidbu

i kod niskoga vodostaja. Kod niskog 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.¹⁶

Postoje tri načina određivanja samoga *thalwega*.¹⁷

(i) To može biti izlomljena crta na koritu rijeke koja se povlači između njezinih najdubljih točaka. Ta se prirodna crta u praksi najčešće ne primjenjuje 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.

(iii) Napokon, u ugovorima se kao matica najčešće određuje crta sredine glavnoga plovnog kanala na rijeci koji koriste lađari u plovidbi.

Kako smo naveli, i Ugovor o državnoj granici između Hrvatske i Bosne i Hercegovine od 30. srpnja 1999. u članku 4(2) određuje da se državna granica na međunarodnim plovnim rijekama sa reguliranim plovnim putem proteže kinetom plovnog puta. Ta se odredba odnosi na plovni dio Save kada se njezino korito očisti, i to rješenje potvrđuje ono gore pod (iii).

Ako granična rijeka, bilo da je plovna ili neplovna, mijenja svoj tok postupno, 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 s 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.

*

Ovdje se napose postavlja pitanje izbora između *thalwega* kao granične crte na međunarodnoj plovnoj rijeci i granica katastarskih općina koje navodno proizlazi iz načela *uti possidetis*.

Države u pitanju mogu zacrtati ili mijenjati svoju granicu u načelu slobodnim sporazumom i to u svako doba. Dakle niti jedno od prije navedenih pravila koja su

¹⁶ U 1972. izbio je 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.

¹⁷ Cf., Jean SALMON (direction): *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles 2001, "Thalweg", p. 1082.

se iskristalizirala u praksi država i u međunarodnoj judikaturi načelno ne ograničuje tu slobodu. Ali ta sloboda isključuje jednostrane akte u određivanju granica bilo koje od stranaka, čemu je počesto protupravno pribjegavala Slovenija. Međutim kod međunarodnih rijeka poput Dunava ta obostrana razgraničenja ne smiju predstavljati smetnju slobodi plovidbe zagarantiranoj međunarodnim konvencijama.

Beogradska dunavska konvencija iz 1948. proklamira u članku 1. slobodu plovidbe trgovačkih brodova svih država svijeta na plovnom dijelu te međunarodne rijeke, time da je kabotaža rezervirana za pribrežne države u njihovu sektoru. Redarstveni, carinski i ratni brodovi svake od pribrežnih država mogu se kretati samo u granicama njezina sektora. Stranke ove Konvencije danas su i Srbija i Hrvatska.

S obzirom na gornje i načelo *uti possidetis* je pravilo dispozitivnoga prava, a ne imperativna norma. To se odnosi i na granice katastarskih općina. Stoga tek u nedostatku sporazuma o novim granicama s novonastalim državama ili između njih u procesu sukcesije, prijašnja razgraničenja dobivaju svojstvo granica zaštićenih međunarodnim pravom.

Ovdje valja upozoriti na važnu činjenicu da granice privatnih posjeda fizičkih i pravnih osoba obuhvaćene katastarskim granicama, nisu nikada pružale valjani pravni naslov (*titulus*) pri međudržavnim razgraničenjima.¹⁸ 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*.

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 pridaje značaj veći od presumpcije *jus tantum* ili oborive presumpcije s učinkom da preokrenu teret dokazivanja."¹⁹

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

¹⁸ Vidi o titulusu nad teritorijem – V. Đ. Degan: Pravni naslov i efektivnost kao osnove suverenosti nad državnim područjem, *Poredbeno pomorsko pravo – Comparative Maritime Law 2008*, br. 162, str.1–44.

¹⁹ *I.C.J. Reports 1986*, p. 583, para. 56.

slučajeva u praksi te će se te 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 našem mišljenju u svemu tome je mnogo važnije što granice katastarskih općina ne mogu ispresijecati neku međunarodnu plovnu rijeku međudržavnim granicama pribrežnih 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 pribrežnih država u njihovom sektoru Dunava i brojne druge odredbe Beogradske konvencije iz 1948. godine. Stoga se u tome smislu ne može očekivati povoljna presuda za Hrvatsku ukoliko bi se njezin spor sa Srbijom iznio pred neko međunarodno sudbeno ili arbitražno tijelo.

Odvojeno pitanje od razgraničenja između država je ljudsko pravo svakoga na mirno i nesmetano uživanje i iskorištavanje svoga privatnog posjeda koji se našao na drugoj strani granice. U budućim bi pregovorima trebalo osigurati jamstvo toga nesmetanoga uživanja, uključujući režim olakšanoga prelaska granica vlasnika u te svrhe. Treba prikupiti pouzdane podatke o svim tim parcelama na terenu.

Ali, koliko znamo, Vukovarska i Šarengradska ada nisu u privatnom vlasništvu pojedinaca, nego su otprije bile u vlasništvu, drugim riječima opće dobro općina Vukovar i Ilok. 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 trebalo bi uvažiti tu činjenicu, i ako je potrebno u sektorima tih ada moglo bi se 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.

Na koncu, 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 kompenzacije 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.

Summary:

**DELIMITATION AND DEMARCATION OF THE EXTERNAL BOUNDARIES
OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

The final demarcation of frontiers between the successor States of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia is a painstaking job faced with many obstacles. The present article deals in particular with external boundaries of Croatia. The demarcation of the entire frontier has so far been accomplished only in respect to the boundaries with Hungary and that in the application of the 1920 Trianon Peace Treaty, the party of which was the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes.

In respect to land and maritime frontiers with Slovenia, after the written and oral procedures have been accomplished, the rendering of the arbitral award is expected in the near future. The negotiations with Serbia are in progress. The Treaty on Boundaries between Bosnia-Herzegovina and Croatia was signed in 1999 by the two Presidents, but it has never been ratified in Parliaments of the two contracting States. Since then, it has been provisionally applied without interruption for fifteen years. In 2002 Croatia and the former Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) concluded a Protocol on the Interim Regime along the Southern Border, which Montenegro succeeded after it had proclaimed its independence in 2006.

This article deals especially with the provisional application of treaties in general and with the impact of unilateral acts of the termination of agreements on boundaries, boundary regimes and other territorial regimes, when their provisions provide for that option. The author stresses the importance of the freedom of navigation of merchant ships of all flags on the Danube River according to Article 1 of the 1948 Belgrade Danube Convention, and the right of natural and juridical persons to the peaceful enjoyment of their immovable properties that happen to be allocated on the other side of the frontier.

Keywords: *delimitation; demarcation; thalweg; provisional application of treaties; borderlines of cadastre districts; uti possidetis principle.*

