

UDK: 341:061.1EU
Izvorni znanstveni članak
Primljen 19. kolovoza 2005.
Prihvaćen 3. studenoga 2005.

Dr. sc. Vladimir Đuro Degan,
redoviti sveučilišni profesor Pravnog
fakulteta u Rijeci i ravnatelj
Jadranskog zavoda HAZU u Zagrebu

MEĐUNARODNO PRAVO KAO OSNOVA RJEŠAVANJA PREOSTALIH SPOROVA NA PODRUČJU BIVŠEG SFRJ

Sažetak

Mnogi tragični događaji na području bivše Jugoslavije mogli su se izbjeći da su političari novostvorenih država respektirali mišljenja stručnjaka za međunarodno pravo. Jednako tako mnogi preostali aktualni problemi u ovome dijelu Europe mogli bi se brzo riješiti kad bi države imale na raspolaganju i uvažavale obrazovane i neovisne pravnike, posebice one upućene u međunarodnu arbitražnu i sudsku praksu. Autor analizira prilike nastale nakon raspada bivše Jugoslavije, nacrt konfederalnog pakta koji su ponudile Hrvatska i Slovenija 12. listopada 1990. (da je taj pakt bio prihvaćen od svih ondašnjih republika oružanih sukoba ne bi bilo), mišljenja Badinterove arbitražne komisije, posebice o važnosti državnih granica i međunarodnopravnom načelu uti possidetis.

U posebnom odjeljku razmotreni su odnosi vezani uz identificiranje i utvrđivanje državnih granica između Hrvatske i Bosne i Hercegovine (ugovor iz 1999. koji još nije ratificiran), Hrvatske i Slovenije (spor oko morske granice) te Hrvatske i Srbije i Crne Gore (način na koji bi se mogla revidirati privremena granica na moru i utvrditi granica na Dunavu).

Istaknuto je da će ulaskom obalnih država stvorenih na području bivše Jugoslavije u Europsku uniju, morski gospodarski pojasevi (zaštićene ekološko-ribolovne zone) postati ribolovne vode Unije.

Ključne riječi: međunarodno pravo, stručnjaci, Europska unija, državne granice, uti possidetis, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Slovenija, Srbija i Crna Gora,

Sve države sljednice bivšeg SFRJ, uz Albaniju žele postati punopravnim članicama Europske unije. Nadati se da je odbacivanje Ugovora o Ustavu unije na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj samo privremeni zastoj na tome putu i da te teškoće neće dugo onemogućavati ostvarenje te namjere.

Ne bez razloga, smatralo se da je jedan od uzroka krvavih sukoba na Balkanu još od sredine 19. stoljeća raspad carstava na tome prostoru. Kada čitavo to područje jednom bude uključeno u Europsku uniju, koja to također želi, granice će opet biti prohodne, obnovit će se tržište rada i ustanoviti tržište kapitala. Preporodit će se kulturni, intelektualni i ljudski odnosi koji su postojali u bivšoj jugoslavenskoj federaciji, ali sve to u mnogo širem regionu. Nekadašnje "jugoslaventstvo" tamo gdje je postojalo zamijenit će "europeljstvo", a nacionalni egoizmi i isključivosti ustuknut će pred interesima Europe.

Slovenija je postala punopravnom članicom Europske unije a da prije toga nije riješila sve probleme sa svojim susjedima. Još nije postignut ugovor o konačnom razgraničenju s Hrvatskom na kopnu i moru. Kao većinski vlasnik Ljubljanske banke, odbija isplatiti dug štedišama izvan Slovenije, kao i dug hrvatskoj državi za štednju prenesenu iz te banke u hrvatske banke. Sloveniji se gledalo kroz prste da bi se njezinim primanjem u Europsku uniju ohrabrile druge države iz toga regiona da riješe svoje probleme sa susjedima i provedu bitne unutarnje reforme na istome putu.

Vjerojatno se drugim državama u tome pogledu neće popuštati. Dakle, nakon stupanja na snagu Sporazuma o sukcesiji što je potpisan u Beču u lipnju 2001, trebat će razriješiti preostala pitanja uzajamnih odnosa, i to u prvom redu konačna teritorijalna razgraničenja novim ugovorima.

U tome veoma značajnu ulogu ima međunarodno pravo, uz dobro poznavanje međunarodne sudske i arbitražne prakse, te prijašnje prakse država.

Kada bi se političari u tim državama oslanjali na mišljenja međunarodnih pravnika i kad bi oni imali na raspolaganju dobro obrazovane i neovisne pravne stručnjake, mnogi preostali problemi bili bi tehničke naravi. Brzo bi se riješili uz uvažavanje interesa zaštićenih međunarodnim pravom svih strana. Pregovore bi trebalo voditi pod pretpostavkom da bi u slučaju neuspjeha pravorijek donijelo neko nepristrano međunarodno sudbeno tijelo, poput Međunarodnoga suda u Haagu. Stranke se odmah mogu uzajamno složiti s rješenjem kakvo bi umjesto njih donio Međunarodni sud na temelju svoje prijašnje prakse.

*

Značenje međunarodnoga prava kao polazne osnove za rješavanje preostalih sporova najbolje se sagledava u svjetlu njegova nepoštivanja i nepoznavanja u prošlim sukobima koji su počeli nakon uspostavljanja legitimnih vlasti u Sloveniji i Hrvatskoj proizišlih iz višestranačkih izbora 1990.

Da je ozbiljno razmotren Nacrt konfederalnoga pakta Hrvatske i Slovenije, a napose detaljan Nacrt koji je možda ne sasvim iskreno ponudila sama Hrvatska svim drugim republikama 12. listopada 1990., građani SFRJ možda ne bi tako drastično osjetili promjene iz predložene transformacije jugoslavenske federacije u konfederaciju. Svi bi ostali živjeti u svojim domovima. Državljeni svake članice Saveza trebali su biti izjednačeni u građanskim i političkim pravima u svakoj drugoj članici, poput nekoć državljana zemalja Commonwealtha. Prava svih etničkih skupina, uključujući pravo na jezik, pismo i kulturne institucije, trebala su se svugdje poštovati.¹

Dakle, oružani sukob s ljudskim žrtvama i golemim materijalnim razaranja mogao se izbjeći. A sam taj Savez na novim osnovama mogao je biti i prolaznoga karaktera, ako se novi zajednički organi ne bi brzo konsolidirali. Države članice mogle su sve zajedno, ili svaka napose, brže i lakše ući u Vijeće Europe i Europsku uniju.²

Takav je ugovor trebao imati sličan cilj u godinu dana poslije sklopljenoj Deklaraciji iz Alma Ate od 21. prosinca 1991. godine o ustanovljenju Zajednice neovisnih država. Jedanaest iskonskih država članica tom je prilikom raspustilo Sovjetski Savez i priznalo nepromjenjivost postojećih granica.³ I nije došlo do izгона Rusa i Ukrajinaca, koji su ostali živjeti u svim novim državama.⁴

¹ Vidi tekstove zajedničkoga slovensko-hrvatskog Modela konfederacije u Jugoslaviji, i napose hrvatskog Nacrta ugovora o jugoslavenskoj konfederaciji -- savezu jugoslavenskih republika, obaju objavljenih 12. listopada 1990., u V.Đ. DEGAN: *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici*, razvita k njezine međunarodnopravne osobnosti tijekom povijesti, Zagreb 2002, str. 281-306. Ali valja priznati da taj nacrt nije rješavao pitanje Kosova i Vojvodine. Na Kosovu je autonomija brutalnom silom bila dokinuta još u 1989. godini, a albanski su stanovnici bili izloženi nasilju i mjerama diskriminacije. U navedenoj knjizi objavljeni su hrvatski prijevodi svih Mišljenja (Badinterove) Arbitražne komisije koja se u daljem tekstu citiraju (str. 334-379).

² Srbijanska je strana tu zamisao bila odbacila još prije 12. listopada 1990., pouzdajući se u oružanu silu JNA koju je tada držala pod svojom kontrolom. Taj je stav po svome običaju brutalno ali nedvojbeno formulirao Borisav Jović 26. ožujka 1990. sljedećim riječima: "Srbija neće pristati na konfederaciju... realno, Srbija nema nikakvog razloga da prihvati konfederaciju. To nam ne može niko nametnuti". Pri tome je smatrao da bi, u ostvarenju mogućih ugovornih garancija nacionalnih prava, srpski narod u ostalim članicama konfederacije bio izigran. Cf., Borisav JOVIĆ: *Posljednji dani SFRJ*, drugo izdanje, Beograd 1996, str. 131.

³ To nije spriječilo pokušaje nasilnoga odvajanja nekih područja od novih država, poput Nagornog Karabaha od Azerbaidžana, Transdnjestrije od Moldove, te Abhazije i Južne Osetije od Gruzije. Ali čini se da ti kratkotrajni sukobi prije uspostavljanja primirja nisu prouzročili zločine i pomjeranja stanovništva u istim razmjerima kao u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu.

⁴ Baltičke države nameću tim osobama kao uvjet stjecanja njihova državljanstva polaganje ispita iz nacionalnoga jezika (estonskog, letonskog ili litvanskoga), koje one u pravilu nikada nisu naučile. Ali svaka osoba koja se tome uvjetu želi podvrgnuti, nakon što položi ispit automatski se prima u državljanstvo i time postaje "građaninom Europske unije".

*

Valja navesti neke primjere flagrantnog nepoznavanja pravila međunarodnog prava. To je dovelo do velikog stradanja pripadnika naroda za čije su se interese političari iz toga doba navodno borili.

Nakon što se sukob svom žestinom razbuktao u Hrvatskoj, na početku rada Konferencije o Jugoslaviji u Haagu, ministar vanjskih poslova Srbije Vladislav Jovanović uputio je 4. studenoga 1991. sljedeća pitanja predsjedniku Konferencije lordu Carringtonu radi dobivanja "savjetodavnoga mišljenja" Badinterove Arbitražne komisije:

1. *Ima li srpski narod u Hrvatskoj te u Bosni i Hercegovini, kao jedan od konstitutivnih naroda Jugoslavije, pravo na samoopredjeljenje?*
2. *Je li odcjepljenje Slovenije i Hrvatske od Jugoslavije, koje je izvedeno jednostrano i na nasilan način, pravni akt s gledišta Povelje Ujedinjenih naroda i drugih pravno relevantnih instrumenata?*
3. *Jesu li interno zacrtane demarkacione linije između Hrvatske i Srbije, te između Srbije i Bosne i Hercegovine, granice u smislu međunarodnog javnog prava?*

Srbijanski ministar i njegov pretpostavljeni očekivali su povoljan odgovor za tadašnju politiku Srbije na sva ta tri sugestivno postavljena pitanja. Međutim, da su poznavali međunarodno pravo i međunarodnu sudsku praksu ne bi u ime Srbije postavili ta pitanja Arbitražnoj komisiji, ili bi ih drugačije formulirali.

Ad 1. Opće međunarodno pravo ne poznaje kategoriju "konstitutivnih nacija" u državama. Svi stanovnici neke teritorijalne cjeline jednaki su u pravima i dužnostima prema državi, s tim da prema suvremenom međunarodnom pravu skupine koje čine etničke, vjerske ili jezične zajednice imaju i dopunsko pravo da im bude priznata osobnost, te da uživaju posebna prava kako bi očuvali svoju osobnost. To je uglavnom bio sadržaj mišljenja Arbitražne komisije br. 2 od 11. siječnja 1992.⁵

Krutu podjelu između "konstitutivnih nacija" i navodnih "manjina" lansirali su prije toga neki stručnjaci ustavnoga prava u Srbiji, a od njih su je preuzeli neki u Hrvatskoj. Svrha je bila da se u bivšoj jugoslavenskoj federaciji i u autonomnim pokrajinama liše političkih prava predstavnici brojčano značajnih etničkih zajednica Albanaca i Mađara, brojnijih od "konstitutivnih" Crnogoraca.

⁵ Ali su Bošnjaci, Hrvati i Srbi ipak kasnije priznati "konstitutivnim narodima" u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine koja čini Aneks 4. Daytonsko-Pariskog sporazuma iz 1995. To je bila cijena za okončanje sukoba u toj državi, ali taj položaj ni dalje ne treba tumačiti kao da daje pravo na odcjepljenje nekih područja od te države.

Dakle, "narod" se (*people, peuple, pueblo, narod*) i u tekstu Povelje UN uzima u teritorijalnom smislu, a ne kako ga je nekoć shvaćao Hitler kao opravdanje za teritorijalna osvajanja. U nas još nisu potpuno razjašnjene te dileme.⁶

Ad 2. Drugo je pitanje postavljeno lordu Carringtonu zakasnilo. Srbijanska vlada nije uzela u obzir sveopće međunarodno priznanje triju baltičkih republika koncem kolovoza i početkom rujna 1990. Svima je bilo jasno da se Sovjetski Savez više neće moći održati ni sa svojih dvanaest preostalih republika. Sporazumom iz Minska 8. prosinca 1991. između Bjelorusije, Rusije i Ukrajine, Deklaracijom iz Ašhabada 13. prosinca te godine koju su potpisala petorica predsjednika država središnje Azije i spomenutom Deklaracijom iz Alma Ate 21. prosinca koju je potpisalo jedanaest iskonskih država (osim Gruzije i tri baltičke zemlje), nestaje Sovjetski Savez, a potvrđuju se granice svih republika.

U tim međunarodnim okolnostima, uz istovremenu opsadu Dubrovnika od strane JNA, te ubojstva ranjenika na Ovčari nakon pada Vukovara, nikoga nije iznenadilo mišljenje Arbitražne komisije br. 1, doneseno 29. studenoga, a objavljeno 7. prosinca 1991. godine. Ustanovljeno je da se SFRJ raspada. Rezultati referenduma glasača i parlamentarne rezolucije o suverenosti i samostalnosti u Sloveniji, Hrvatskoj, Makedoniji i Bosni i Hercegovini, shvaćeni su kao legitiman način očitovanja prava na samoodređenje tih "naroda" u teritorijalnom smislu.

Ad 3. U trećemu se pitanju najviše očitovale nepoznavanje prijašnje međunarodne arbitražne i sudske prakse. Inače se ono ne bi s takvim sadržajem postavilo jednoj međunarodnoj arbitražnoj komisiji.

Naime, načelo *uti possidetis* iz 1810. glede granica država u Južnoj Americi te ono iz 1821. za granice država središnje Amerike, potvrđivano je još prije Drugoga svjetskog rata u nekim arbitražnim presudama u sporovima o teritorijalnim razgraničenjima.⁷ Ono je nakon toga bilo snažno potvrđeno kao načelo

⁶ U Francuskoj se Francuzima smatraju svi građani te države bez obzira na njihovo porijeklo ili boju kože. U tome smislu nisu Francuzi državljani Belgije, Luxemburga, Švicarske i Monaka čiji je materinji jezik francuski.

⁷ Tako je arbitražnom presudom od 9. srpnja 1909. utvrđena sporna granica između Bolivije i Perua prema načelu *uti possidetis* iz 1810. *Cf., Reports of International Arbitral Awards (RIAA)*, vol. XI, pp. 139 ff. Jednako je bilo u presudi od 24. ožujka 1922. u sporu o granicama između Kolumbije i Venezuele (*ibid.*, vol. I, pp. 223 ff, napose pp.228, 278). Arbitražna presuda od 23. siječnja 1933. utvrdila je na temelju načela *uti possidetis* iz 1821. spornu granicu između Gvatemale i Hondurasa. Ali su stranke te parnice bile ovlastile arbitražni tribunal, u slučaju da ustanovi da je neka od stranaka efektivno vršila vlast preko te crte, da drugoj stranci dosudi pravičnu nadoknadu u teritorijima ili na drugi način. Dakle, u toj parnici načelo efektivnosti imalo je u najmanju ruku jednak značaj kao i načelo *uti possidetis* (*ibid.*, vol. II, pp.1311 ff).

općega međunarodnog prava u presudi Međunarodnoga suda u Haagu 22. prosinca 1986. u sporu između Burkine Faso i Malija.⁸

U Mišljenju br. 3 od 11. siječnja 1992. Arbitražna je komisija taj posljednji iskaz potvrdila.⁹ U tom najznačajnijem Mišljenju ona je potvrdila ova pravna načela: da se vanjske granice moraju poštovati (od svih prije postojećih susjednih država); da u nedostatku drukčijega slobodno postignutog sporazuma postojeće granice između republika postaju zaštićene međunarodnim pravom; nikakve promjene tih granica i crte razgraničenja postignute silom nemaju pravni učinak.

Naime, većina granica između bivših jugoslavenskih republika ima porijeklo od više stoljeća. Samo su neke od njih bile povučene nakon 1945., poštujući pri tome novu etničku distribuciju stanovništva (npr. u Srijemu, te između Srbije i Makedonije).

Načela potvrđena u prva tri Mišljenja Arbitražne komisije ubrzo su bila ugrađena u rezolucije koje su usvojene u organima Ujedinjenih naroda.¹⁰

Umjesto da se svi sukobi okončaju makar koncem 1991, na područjima Republike Srpske u Bosni i Hercegovini te tzv. Republike Srpske Krajine u Hrvatskoj nastavlja se etničko čišćenje nesrpskog stanovništva, a njihove bogomolje i groblja ruše se i preoravaju. U 1999. oko 600.000 Albanaca na Kosovu je protjerano iz svojih domova, a znatan njihov dio nasilno je izgnan u Makedoniju i Albaniju.

⁸ U toj značajnoj presudi glede načela *uti possidetis* bilo je naglašeno sljedeće: “Ipak to načelo nije posebno pravilo koje bi pripadalo samo nekom specifičnom sustavu međunarodnoga prava. Ono je opće načelo, logički povezano s fenomenom stjecanja neovisnosti ma gdje do njega došlo. Njegov očit cilj jest da se izbjegne opasnost da se neovisnost i stabilnost novih država ugroze bratoubilačkim ratovima...”. Cf. *I.C.J. Reports 1986*, p. 565, par. 20; te p. 566, par. 24.

⁹ Nakon što je istaknuto načelo da se “demarkacije” između bivših jugoslavenskih republika mogu mijenjati jedino slobodnim i zajedničkim sporazumom, Komisija dalje navodi: “*Treće* - U nedostatku tako postignutoga sporazuma, prijašnja razgraničenja dobivaju svojstvo granica zaštićenih međunarodnim pravom. To je zaključak kojemu vodi načelo poštivanja teritorijalnoga *statusa quo*, a napose 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)...”. Slijedi citat iz te presude naveden u prethodnoj bilješci.

¹⁰ Rezolucija 757. od 30. svibnja 1992. istaknula je u preambuli da stjecanje ili promjena teritorija postignuti silom nisu prihvatljivi, te da su granice Bosne i Hercegovine nepovredive. Dalje je navedeno da zahtjev Savezne Republike Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) da automatski produlji članstvo bivše SFRJ u UN nije općenito prihvaćen. U rezoluciji 777. od 19. rujna te godine ovo posljednje je potvrđeno, i još je ustanovljeno “da je država prije poznata kao Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija prestala postojati”. Prije toga, rezolucijama 753., 754. i 755. od 18. i 20. svibnja 1992. Vijeće je sigurnosti bez glasovanja preporučilo Općoj skupštini da u članstvo UN primi Hrvatsku, Sloveniju, te Bosnu i Hercegovinu. Sve su te države aklamacijom bile primljene u to članstvo 22. toga mjeseca rezolucijama Opće skupštine 46/236, 237 i 238.

Ta protupravna politika imala je posljedice slične Hitlerovoj politici iz Drugoga svjetskoga rata: nije uspostavljena Velika Srbija, a broj Srba na prije zauzetim područjima Hrvatske i na Kosovu radikalno je smanjen.

Valja istaknuti da je Savezna Republika Jugoslavija (SRJ), tj. Srbija i Crna Gora, nakon svih nepotrebnih sukoba priznala države sljednice bivše SFRJ u njihovim postojećim granicama. Prava etničkih Srba i drugih zajednica u tim novim državama priznata su i zajamčena u skladu s Mišljenjem br. 2 Arbitražne komisije. Nakon što je pao Slobodan Milošević 5. listopada 2000. godine, SRJ se odrekla i prijašnjega zahtjeva za kontinuitetom s bivšom SFRJ u umanjenim granicama. Potom je kao nova država, jednaka u pravima i dužnostima s ostalim državama sljednicama, primljena u UN i druge međunarodne organizacije, uključujući Vijeće Europe.

Ta je zemlja, dakle, na kraju ipak prihvatila sva rješenja iz mišljenja Arbitražne komisije zasnovana na općem međunarodnom pravu. Da je u 1991. srbijansko vodstvo pristalo na raspad Jugoslavije prema kasnijem sovjetskom uzoru, žrtve Srba i drugih naroda u krvavom i nepotrebnom sukobu bile bi izbjegnute.

*

U svjetlu svih tih pravila međunarodnoga prava valja razmotriti odnose Hrvatske i Bosne i Hercegovine u doba prvoga hrvatskog predsjednika.

Sjedinjene Američke Države priznale su Hrvatsku nešto kasnije od drugih država. Ruska ju je Federacija priznala 17. veljače 1991, a Sjedinjene Države 7. travnja iste godine. Uvjet za to bio je da Hrvatska prizna Bosnu i Hercegovinu, što je istoga dana i učinjeno (Sjedinjene Američke Države su 7. travnja 1991. priznale također Sloveniju i Bosnu i Hercegovinu).

Nakon što su 22. svibnja 1991. sve te tri nove države primljene u Ujedinjene narode, dužnost je svake od njih na temelju članka 2. točke 4. Povelje da se suzdržava od prijetnje silom ili upotrebe sile protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti bilo koje države, na bilo koji drugi način nespojiv s ciljevima UN. "Bilo koje države" odnosi se, naravno, i na relacije između te tri nove države, uključujući i uzajamne odnose Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Suprotno ponašanje grubo je kršenje obveza iz Povelje UN i prijete mu sankcije koje Vijeće sigurnosti može nametnuti na temelju Glave VII. Povelje.

Prvi hrvatski predsjednik bio je sklon politici na dva kolosijeka, jednoj državnoj, i drugoj, da tako kažemo, stranačkoj. Nije se, međutim suzdržavao od toga da i stranim predstavnicima bez susprezanja priopćuje svoje poglede o Bosni i

Hercegovini kao državi koja se nakon raspada Jugoslavije, navodno, ne može održati u postojećim granicama.

Tuđmanovi sugovornici bili su užasnuti njegovim stavovima da načela Arbitražne komisije, temeljem kojih je Hrvatska uspjela očuvati vlastitu cjelovitost, nisu primjenjiva na Bosnu i Hercegovinu jer da ona nije država “matičnoga naroda” nego, navodno, umjetna tvorevina. On ih je uvjeravao da je Bosna i Hercegovina turska kolonijalna tvorevina, koju su obnovili komunisti.¹¹ Za te svoje neuteemeljene stavove nikoga nije uspio pridobiti, ali su njegovi sugovornici shvatili da on nije gotovo ništa znao o toj susjednoj zemlji, koja je uostalom domovina i značajnoga broja Hrvata.¹²

U provedbi svojih zamisli hrvatski predsjednik je stvarao svoje *ad hoc* kriterije o tzv. “matičnom narodu” kao uvjetu za postojanje nove države. Pri tome je gubio iz vida da u Švicarskoj i Belgiji (da ne navodimo i države izvan Europe poput samih Sjedinjenih Država) ne postoji nikakav “matični narod”. Ni predsjednik Tuđman, ni srpski predsjednik Slobodan Milošević, nisu imali pravo smatrati da Muslimani-Bošnjaci u Bosni i Hercegovini nisu narod, te samim time jedna od nacija u toj državi. Jedino pripadnici te skupine imaju se pravo smatrati nacijom jednakom u pravima i dužnostima s drugima ali različitima i od Hrvata i od Srba.¹³

Ta je politika vodila izgubljenim bitkama. Bosna i Hercegovina se održala u postojećim granicama, iako pod nekom vrstom privremenoga međunarodnog protektorata, podijeljena na dva entiteta. Nije, dakle, uspjela njezina podjela i likvidacija kao države, ni prekrajanje granica na njezin račun.

I u ovom slučaju, dakle, vodila se politika neuspjelih teritorijalnih uvećanja, navodno u interesu dijelova vlastitoga naroda. Međutim, ta se uvećanja nisu ostvarila, ali su golemu cijenu platile neposredne žrtve svih tih politika protiv kojih su

¹¹ Cf., Mario NOBILO: *Hrvatski feniks*, Diplomatski procesi iza zatvorenih vrata 1990-1997, Zagreb 2000, str. 539-540, gdje taj pisac bilježi svoja sjećanja iz pregovora kojima je bio prisutan. Stvarnost je nažalost upravo obrnuta. Na prvobitno skučenom prostoru od Jajca do Drine, Bosna kao posebna teritorijalna cjelina nastala je još u 13. stoljeću pod Kulinom banom. Kasnije je bila feudalna kraljevina, te se potom neprestano održavala pod Turcima i za austrougarske vladavine, te napose nakon 1945. kao jedna od šest jugoslavenskih federalnih jedinica. Nasuprot tomu, sve zemlje negdašnjih Hrvatske, Slavonije i Dalmacije po prvi puta su se ujedinile tek u Banovini Hrvatskoj u 1939. godini. A greška okolnosti nastanka te Banovine bila je upravo podjela Bosne i Hercegovine. Gornje činjenice, naravno, ne dokazuju da Hrvatska ne bi imala pravo na integritet svih današnjih područja, ali ukazuju na pogrešnost Tuđmanovih tvrdnji.

¹² Ako je u svijetu u početku i moglo biti neke neobaviještenosti, ona je nestala u 1994. objavljivanjem važne knjige: Noel MALCOLM: *Bosnia, A Short History*, 360 pp.

¹³ Ako je prije 1992. bilo malobrojnih muslimana koji su sebe smatrali bilo Srbima ili Hrvatima, usljed sukobâ koji su im bili nametnuti, njih u samoj Bosni i Hercegovini danas praktično više nema.

bile izravno usmjerene. Broj Hrvata u Bosni i Hercegovini sveo se na nešto više od polovice u odnosu na onaj s početka 1991. godine. Vrhbosanski nadbiskup u Sarajevu i banjolučki biskup najbolje znaju sadašnje stanje vjernika u župama pod njihovom jurisdikcijom.

*

Treći primjer flagrantnoga neuvažavanja pravila međunarodnoga prava jest polaganje prava Slovenije nad čitavim akvatorijem u Piranskom zaljevu, kako bi dobila fizički izlaz na otvoreno more u Jadranu, te njezino navodno pravo da u budućnosti proglasi gospodarski pojas u dijelu Jadranskoga mora koji je donekadno bio pod režimom otvorenoga mora.

Slovenski je parlament 7. travnja 1993. usvojio Memorandum glede Piranskoga zaljeva i izlaza na otvoreno more. Taj tvrdi stav, od kojega slovenska strana u pregovorima nije htjela odustati, razlogom je što još nije došlo do sklapanja cjelovitog ugovora o kopnenom i morskom razgraničenju Hrvatske s tom državom.

Cjelovit slovenski zahtjev u današnjem sadržaju formuliran je u noti Stalne misije Slovenije upućenoj 7. studenoga 2003. glavnom tajniku UN kao protest protiv hrvatskoga proglašenja zaštićene ekološko-ribolovne zone:

“Republika Slovenija ima neposredni izlaz na otvoreno more i ima pravo proglasiti svoj vlastiti gospodarski ili ekološko-ribolovni pojas. Kao jedna od obalnih republika bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, te nakon njezina raspada, Slovenija je već vršila to pravo i stoga ima to isto pravo sada. Temeljem Osnovne ustavne povelje o neovisnosti i suverenosti Republike Slovenije, Republika Slovenija kao neovisna država preuzela je prava i obveze glede teritorijalnog mora koje su do tada vršene s drugim federalnim jedinicama bivše zajedničke države. Kao rezultat toga, Republika Slovenija je zadržala postojeću slovensku nadležnost nad Piranskim zaljevom i neposredan teritorijalni izlaz na otvoreno more.”¹⁴

I kao što su nekoć iz Srbije dolazili pravno neutemeljeni zahtjevi za granicama te zemlje u Hrvatskoj na liniji Virovitica-Karlovac-Karlobag, tako se od 1992. do danas postavljaju slični službeni zahtjevi Slovenije na račun prostora teritorijalnoga mora i zaštitne ekološko-ribolovne zone Hrvatske.

Kao ni u prethodnom slučaju, ni ovaj zahtjev nije zasnovan ni na kakvim pravnim pravilima. Naime, prema međunarodnom pravu more i zračni prostor su akcesorij (pripadnost) kopna. Ne bi npr. Slovenija mogla ustupiti dio svoga zračnog prostora susjednoj Austriji, ako joj ne bi ustupila i kopno ispod njega.

¹⁴ Navedeno prema Budislav VUKAS: “The extension of jurisdiction of the coastal States in the Adriatic Sea”, u Natalino RONZITTI (ed.): *I rapporti di vicinato dell’Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma 2005, p. 263.

Na temelju toga u mnogim je arbitražnim i sudskim presudama o morskim razgraničenjima bez iznimke afirmirano načelo da *kopno dominira morem*,¹⁵ tj. da je *kopno ono koje obalnoj državi daje pravo na morske vode što oplakuju njezine obale*.¹⁶ Nema ni jedne međunarodne sudske ili arbitražne presude o morskim razgraničenjima koja bi ta načela dovela u pitanje i time pružila neku osnovu za slovenske zahtjeve.

Dakle, svaka država ima svoje teritorijalno more u produžetku čitave njezine obale, pa tako i Hrvatska i Slovenija u Savudrijskoj vali, tj. Piranskom zaljevu.¹⁷

Svi brodovi u slovenske luke i iz njih imaju pravo neškodljivo prolaziti kroz talijansko i hrvatsko teritorijalno more. Slovenija ne može steći fizički izlaz na otvoreno more na Jadranu osim ako bi joj Hrvatska ustupila dio svoje obale u znatnom dijelu zapadne Istre južno od rta Savudrija. Tome se protivi načelo *uti possidetis* iz 1991., a ta se država i ne usuđuje postaviti nikakav zahtjev za promjenu kopnenih granica. Takav bi hipotetički slovenski zahtjev bio neopravdan i zbog drugih razloga. Naime, kopnena granica u Istri slijedi etničku crtu. Iako Talijana ima na obje strane hrvatsko-slovenske granice, nema ni jednoga slovenskog sela na hrvatskoj, niti hrvatskog na slovenskoj strani.

U tome se zahtjevu miješa položaj Slovenije kao jedne od federalnih jedinica bivšeg SFRJ lišenog međunarodnopravnoga subjektiviteta i slovenske države na-

¹⁵ Izrečeno je u presudi Međunarodnoga suda od 20. veljače 1969. o *Epikontinentskom pojasu u Sjevernom moru*, *I.C.J. Reports 1969*, p. 52, par. 96. Potvrđivano je potom redom u odlukama Haškoga suda kako su slijedile: u presudi o *Epikontinentskom pojasu u Egejskom moru* od 19. prosinca 1978. između Grčke i Turske, *Reports 1978*, p. 37, par. 86; u presudi o *Epikontinentskom pojasu* od 24. veljače 1982. između Tunisa i Libije, *Reports 1982*, p. 67, par. 73; u presudi Vijeća toga Suda u sporu o *Zaljevu Maine* između Kanade i Sjedinjenih Država od 12. listopada 1984, *Reports 1984*, pp. 313-314, par. 157; te napokon u presudi Bahrein/Katar iz 2001. godine, *Reports 2001*, par.185.

¹⁶ U prvoj takvoj presudi u sporu *Grisbadarna* između Norveške i Švedske, što ju je Stalni arbitražni sud izrekao još 23. listopada 1909., izričito je bilo navedeno da prema: "...temeljnim načelima međunarodnoga prava, kako klasičnog tako i ovoga modernoga... morski prostor čini neophodnu pripadnost kopnenoga područja." *Cf.*, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XI, p. 159. U istomu smislu presuda Međunarodnog suda u Haagu o *Anglo-norveškom ribolovu* od 18. prosinca 1951. navodi između ostaloga slijedeće: "Kopno je ono koje daje obalnoj državi pravo na vode koje oplakuju njegove obale." (*I.C.J. Reports 1951*, p. 133). To načelo potvrđuje i arbitražna presuda o *Kanalu Beagle* između Argentine i Čilea, izrečena 22. travnja 1977. (*International Legal Materials 1977*, No. 3, pp.672-673, par.107) itd.

¹⁷ Na temelju novije međunarodne sudske i arbitražne prakse o morskim razgraničenjima ovaj je pisac ustanovio kako međunarodni organ povlači okomice od općega smjera obale svake strane u sporu, kako bi ustanovio "relevantnu obalu" i time "prostor razgraničenja". U tome se prostoru povlači privremena crta sredine koja se može djelimično korigirati ukoliko sudbeni organ prizna neke "posebne okolnosti" koje mu stranke predočuju. Usljed nepovoljnoga geografskog položaja Slovenije kao obalne države koja nema vlastitog epikontinentskoga pojasa, njezina "relevantna obala" s Hrvatskom čini samo onu u Piranskom zaljevu, te prostor razgraničenja izvan njega između rta Savudrija i rta Ronek, sve do granice teritorijalnoga mora s Italijom utvrđene Osimskim ugovorom iz 1975. godine. *Cf.*, Vladimir Djuro Degan: "On the future Community fishing waters in the Adriatic Sea", Natalino RONZITTI (ed.): *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma 2005, napose str. 239-250.

kon što je stekla punu neovisnost u 1991. godini. Sve do formalnoga ukidanja neostvarenog Slobodnog Teritorija Trsta 1954. ta jugoslavenska federalna jedinica nije imala izlaz na more.¹⁸ Da je te godine Slovenija stekla punu neovisnost, razdoblje između 1954. i 1991. bilo bi prekratko da bi mogla steći neka *historijska prava* na morskim područjima koja svojata. Ali Slovenija nema nikakvih dokaza da je u tome razdoblju akte vlasti na tome morskom prostoru obavljala samo slovenska policija. A u pregovorima o razgraničenju koji su od 1992. uslijedili s Hrvatskom, svi su takvi slovenski zahtjevi odbacivani kao pravno neutemeljeni. Stoga Slovenija ne može nikako dokazati svoja *historijska prava* na tim morskim prostorima.

Zbog slovenske upornosti, taj spor s Hrvatskom na relativno nevelikim morskim prostorima postao je među najtežima za rješavanje, gotovo jednak sporu Grčke i Turske o epikontinentskom pojasu u Egejskom moru. Slovenija izbjegava hrvatsku ponudu da se taj spor iznese na konačno rješenje Međunarodnom sudu ili međudržavnoj arbitraži jer je svjesna toga da bi ga izgubila.

Današnji slovenski zahtjevi su besmisleni i iz drugih razloga. Poput Hrvatske, te Malte i Španjolske u Sredozemlju, Italija, Srbija i Crna Gora, te Albanija, imaju pravo jednostrano proglasiti svaka svoj gospodarski pojas ili zaštićenu ekološko-ribolovnu zonu u onim dijelovima Jadranskoga mora koji su danas pod režimom otvorenoga mora. Ali kad Hrvatska, Srbija i Crna Gora, te Albanija postanu punopravne članice Europske unije, svi će ti njihovi prostori postati zajedničke ribolovne vode Europske unije, podvrgnute propisima njezine Komisije. U njima će ribolovna prava uživati slovenski kao i hrvatski, te drugi ribari Unije.

Nitko nije u svome teritorijalnom moru u stanju ometati neškodljivi prolazak svih brodova na putu u slovenske luke i iz njih. Bojazni Slovenije u tome pogledu mogle bi se ostvariti jedino ako bi ratne mornarice Italije i Hrvatske zajedničkom akcijom poduzele mirnu blokadu slovenske obale, a to se ni u snu ne da zamisliti.

Taj će spor vjerojatno dugo vremena ostati neriješen, sve dok se Slovenija ne odrekne svojih pravno neutemeljenih zahtjeva.

Između Hrvatske i Slovenije postignuti su sporazumi o ribolovu i graničnom prometu, što osigurava njihove normalne odnose. Međutim, obje bi države dobile mnogo više kada bi postigle sporazum o cjelokupnoj kopnenoj i morskoj granici i kad bi on stupio na snagu. Neriješeni sporovi o državnim granicama truju uzajamne odnose na štetu objiju strana.

¹⁸ Memorandum o suglasnosti o Slobodnom Teritoriju Trsta potpisali su u Londonu predstavnici vlada Ujedinjenoga Kraljevstva, Sjedinjenih Država, Jugoslavije i Italije 5. listopada 1954. Njime je bila okončana angloamerička vojna uprava u bivšoj zoni A, te vojna uprava "Jugoslovenske narodne armije" u bivšoj zoni B toga neostvarenoga međunarodnog područja. Tek nakon toga datuma tadašnja Socijalistička Republika Slovenija dobila je područje Kopra, a Socijalistička Republika Hrvatska Bujštinu. Granica između tih republika na kopnu slijedila je etničku crtu, i ona je danas granica između tih dviju neovisnih država.

*

Ugovor o granicama Hrvatske i Bosne i Hercegovine sklopljen je i potpisan u Sarajevu 30. srpnja 1999. U skladu je sa svim pravilima međunarodnoga prava. Vjerojatno je pomoć međunarodnih predstavnika Bosni i Hercegovini utjecala na to da ni jedna od strana ne postavlja pravno neutemeljene zahtjeve. Taj ugovor čeka ratificiranje u oba parlamenta jer je ostalo sporno pitanje upravljanja lukom Ploče, za što je Bosna i Hercegovina posebno zainteresirana.

U odnosu na Srbiju i Crnu Goru, 2002. godine je sklopljen Protokol o privremenom režimu uz južnu granicu između Hrvatske i tih dviju država. Taj bi Protokol trebalo zamijeniti konačnim ugovorom o granicama na kopnu i moru. Nema naime razloga da obje strane ne priznaju postojeće kopnene granice između Hrvatske i Crne Gore kao konačne, te da se razgraniči morski prostor unutar Boke kotorske okomicom od obale i crtom sredine, gdje Hrvatska treba sama u svome dijelu obavljati policijski nadzor. Ali izvan toga prostora valjat će konačno razgraničiti teritorijalno more i gospodarski pojas (nakon što ga Srbija i Crna Gora proglasi) sve do crte razgraničenja epikontinentuskog pojasa utvrđene Sporazumom između SFRJ i Italije 1968.

Glede kopnenih granica Hrvatske sa Srbijom neki hrvatski znanstvenici smatraju da bi trebalo uzeti u obzir granice katastarskih općina i privatne posjede građana svake od država na dunavskim adama i na suprotnoj obali te velike rijeke. Ali kada granica izbija na drugu najvažniju međunarodnu plovnu rijeku u Europi, takvi zahtjevi mogu unedogled odlagati sklapanje konačnoga ugovora o granicama. Nemoguće je naime zamisliti da bi državna granica mogla na nekim mjestima prelaziti obale Dunava i u tim sektorima tu graničnu rijeku naizmjenice stavljati pod isključivu suverenost jedne od priobalnih država: Hrvatske i Srbije. A i razmjena kopnenoga teritorija bila bi nepraktična i praktično neprovediva.

Valja uzeti u obzir i to da privatni posjedi ne pružaju nikakav valjani pravni naslov (titulus) pri razgraničenjima između država. Granice katastarskih općina također ne omogućuju takav naslov. Ako se radi o utvrđivanju granice na kopnu (dakle, ne na nekoj međunarodnoj rijeci), strane u pregovorima mogu ih uzeti kao supsidijarni kriterij. One imaju nespornu praktičnu vrijednost budući da su najpreciznije, ali ništa više od toga.¹⁹

¹⁹ U najvećemu broju slučajeva te će se granice poklapati s granicama stvarnoga vršenja vlasti službenih organa jedne ili druge države na nekomu 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 same po sebi ne čine pravni naslov suverenosti nad odnosnim područjem.

Stoga će državna granica između Hrvatske i Srbije prije ili poslije ići matičom tj. *thalwegom* Dunava, kao što je to sa svim drugim graničnim plovnim međunarodnim rijekama. Zajedničku kopnenu granicu izvan Dunava iza Iloka valja zajednički utvrditi poštujući načelo *uti possidetis* iz 1991. Pri tome obje strane mogu kao pomoćni kriterij razgraničenja uzeti i granice katastarskih općina.

U tome bi ugovoru trebalo urediti pravo privatnih vlasnika da bez teškoća odlaze na svoje posjede u drugoj državi da bi ih uživali i obrađivali. Osim toga, u interesu međusobnoga povjerenja trebalo bi kao ugovornu obvezu propisati da sve granice nadziru samo policijske snage i da se iz obližnjih područja povuče vojska.

*

Valja zaključiti da mnogi teški i dugotrajni sporovi izbijaju kada jedna od strana inzistira na nekim svojim “nacionalnim interesima” koji nisu pravno utemeljeni i ne predstavljaju interese zaštićene međunarodnim pravom (*legal rights and interests*). Takvi se sporovi mogu, ali ne moraju, izroditi u krvave sukobe, uz goleme ljudske i materijalne žrtve s obje strane. U svim takvim slučajevima odnosna strana izbjegava taj svoj spor povjeriti na konačno rješenje nekom nepristranom međunarodnom sudbenom tijelu ili barem ne priznaje privremeno međunarodne pravorijeke.

Karakteristično je da takva strana i ne pomišlja na to da drugoj strani ponudi odgovarajuće kompenzacije kako bi se novim obostrano prihvatljivim ugovorom pokušalo postići novo pravno uređenje. S obzirom na to da pregovori o izmjenama kopnenih granica gotovo nikada ne uspijevaju, načelo *uti possidentis* u razgraničenjima je gotovo redovito najvažnije.

Druga je značajka sporova te vrste u tome što strana koja nastoji ostvariti svoje pravno neutemeljene “nacionalne interese” svim sredstvima, u primjenjivim ugovornim odredbama koje predstavljaju *jus dispositivum* gleda pravila lišena svake pravne važnosti u odnosu na sebe samu.

Istina je da norme *jus dispositivum* iz mnogostranih kodifikacijskih konvencija, poput onih iz prava mora, za razliku od *jus cogens*, dopuštaju različite ugovorne odnose između država *inter se*, pa dopuštaju i nastanak nekih partikularnih običajnih pravila. Ali kad god se neki suprotni uzajamno prihvatljivi sporazum ne postigne, svaka država ima od drugih pravo tražiti da se poštuju ta opća pravila, koja tada djeluju poput svakoga drugog pravila međunarodnoga prava.²⁰

²⁰ Upravo je načelo *uti possidetis* toga značaja. U nedostatku slobodno postignutoga i uzajamno prihvatljivog sporazuma o novim granicama “prijašnja razgraničenja dobivaju svojstvo granica zaštićenih međunarodnim pravom”, kako je to s razlogom zaključila Arbitražna komisija u Mišljenju br. 3 od 11. siječnja 1992.

Dakle, kada bi se političari u našim državama oslanjali na mišljenja međunarodnih pravnika i kada bi svi imali na raspolaganju dobro obrazovane i neovisne pravne stručnjake koji su dobro upućeni u međunarodnu arbitražnu i sudsku praksu, mnogi preostali problemi bili bi samo tehničke naravi. Oni bi se mogli lako i brzo riješiti, uz poštivanje interesa zaštićenih međunarodnim pravom svih strana.

Summary

INTERNATIONAL LAW: THE BASIS FOR SETTLEMENT OF REMAINING DISPUTES IN THE REGION OF THE FORMER SFRY

Many tragic conflicts on the soil of the former Yugoslavia could have been avoided if the politicians of the emerging States were willing to respect the opinions of experts in international law, and if they had at their disposal the trained and independently minded specialists with a good knowledge of case law of the international courts and tribunals.

It is to be noted that before the breakdown of the former Yugoslav Federation it was Croatia that proposed to other Republics on 12 October 1990 a draft of the Confederal Pact. It was based on the same legal principles as were one year later adopted in the Declaration of Alma Ata of 21 December 1991, on the basis of which the Community of Independent States replaced the former Union of the Soviet Socialist Republics. That Declaration confirmed the principle of respecting the existing frontiers. Most of ethnic Russians and Ukrainians continued to live in the new independent States.

Unlike that, the leadership of Serbia refused the first three Opinions by the Badinter Arbitration Commission, which were all issued on its own request in December 1991 and January 1992. However, the final outcome of bloody conflicts, which ensued, was the radical decrease of the ethnic Serbian population, especially in Croatia and Kosovo. It is to be noted that Serbia and Montenegro recognizes nowadays all the legal principles, which it refused to respect at the beginning of the wars it waged for the creation of a Greater Serbia.

Quite similar was the fate of the ethnic Croats in Bosnia-Herzegovina. After their mutual recognition and the admission of Slovenia, Croatia and Bosnia-Herzegovina into the membership of the UN, the then Croatian Government was not fully willing to respect the principle set in Article 2(4) of the UN Charter. If all neighbouring States have had adhered to the territorial integrity and political

independence of Bosnia-Herzegovina, tremendous human casualties and material damages could have been avoided.

There is the still pending but lasting dispute between Slovenia and Croatia over their maritime frontiers. Slovenia is a geographically disadvantaged State with a short coastline entitling it to a small area of the territorial sea off its coast. Its “area of delimitation” with Croatia encompasses only the waters inside the Bay of Pirano, and an area beyond that Bay traced by perpendicular lines from its mouth between the caps of Savudria and Ronek, up to the boundary of the territorial sea with Italy as determined by the Treaty of Osimo of 1975.

Slovenia, however, claims all waters inside the Bay of Pirano and, in addition, a physical access to the high sea in the Adriatic by a corridor through the Croatian territorial sea. This is not all. By a parliamentary act, it “proclaimed” that it has its own continental shelf, probably in extension from that imaginary access to the high seas, and that it has furthermore the right to proclaim its own exclusive economic zone. Slovenia has recently protested against an agreement between Italy and Croatia on partial designation of the delimitation line in their continental shelf. This means that Slovenia claims a part of the Croatian continental shelf alongside more than a half of the Adriatic sea, separating it from the Italian continental shelf.

All these Slovenian claims are in deep contravention with the basic legal principle applicable on all maritime delimitations that “the land dominates the sea”, i. e. that “...it is the land which confers upon the coastal State a right to the waters off its coast...”. These unlawful and disproportionate claims still reflect the poisonous atmosphere which produced the tragic Balkan conflicts, of which Slovenia itself was spared.

In the view of this author, the frontier between Croatia and Serbia (Voyvodina) will sooner or later follow the *thalweg* in the river of Danube. The delimitation of another part of the common frontier must be fixed according to the principle of *uti possidetis* as from 8 October 1991 (the date of the Croatian independence). It would be, however, highly recommendable to provide in the final agreement on delimitation the right of owners for an easy access to their property across the frontiers. The common frontiers should be controlled only by the police, and a demilitarized zone on its both sides should be established.

As was stated above, the negotiations on these highly delicate matters should be led by legal experts under a hypothetical presumption that in case of their failure the dispute should be brought to the International Court of Justice. However, its final and obligatory judgment will not be necessary if the negotiators themselves agree on a solution, which would otherwise be decided upon by the Hague Court on the basis of its rich jurisprudence.