

SPORAZUM O ARBITRAŽI IZMEĐU HRVATSKE I SLOVENIJE

Prof. dr. sc. DAVORIN RUDOLF ml.*
IRENA KARDUM**

UDK 341.222 : 341.6] (497.5)
(497.4)

Izvorni znanstveni članak

Primljeno: 12.4.2010.

Prihvaćeno za tisak: 16.6.2010.

*S gledišta hrvatskih interesa, Sporazum o arbitraži između Hrvatske i Slovenije valja promatrati iz dva kuta. Jedna komponenta je svakako po Hrvatsku **povoljna**: Republika Slovenija će otkloniti svoju blokadu otvaranja i zatvaranja pregovaračkih poglavlja u postupku pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji.*

*Druga komponenta arbitražnog sporazuma je po Hrvatsku **nepovoljna**: s aspekta očuvanja teritorijalne cjelovitosti države, rizik gubitka dijela državnoga teritorija je, smatraju autori, **visok**. Jedna od zadaća Arbitražnoga suda je utvrditi **spoj** Slovenije s otvorenim morem, a **teritorijalni spoj** s otvorenim morem se može ostvariti jedino tako da Hrvatska izgubi dio neprijeporno svoga državnoga teritorija.*

Druga po Hrvatsku bitna nepovoljna okolnost iz arbitražnoga sporazuma (osim zadaće suda) je sastavljanje liste arbitara. Zbog načela solidarnosti među članicama Europske unije i zastupljenosti Slovenije u njenim institucijama, upitna je objektivnost sastavljača liste: institucije Europske unije su se prvi puta u svojoj povijesti izravno uplele u bilateralan granični spor, uglavnom tražeći političko rješenje i zaobilazeći međunarodnopravno - kako je tražila Slovenija.

*Autori smatraju da principijelno ne valja ulaziti **ni u kakav rizik** oko pitanja očuvanja državnoga teritorija, i da se tek onda mogu realizirati ostali interesi, pa i ostvarenje "primarnog strateškog interesa", ulaska u Europsku uniju.*

* Dr.sc. Davorin Rudolf ml., izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, 21000 Split; e-mail: davorin.rudolf1@st.htnet.hr.

** Irena Kardum, studentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, 21000 Split.

Ključne riječi: arbitražni sporazum, spoj Slovenije s otvorenim morem, sastavljanje liste arbitara.

“Već sam nekoliko puta napomenuo da je vladavina prava u stvari skup doktrina oblikovanih u različitim razdobljima i povezanih samo time što služe istom cilju. A taj je cilj ograničiti silu državne vlasti na razinama gdje se ona izričito traži općim apstraktnim pravilima koja su obznanjena ranije i koja se odnose podjednako na sve ljude, te na okolnosti koje su im poznate... Na ovom se mjestu zahtjev općenitosti najviše približuje onom drugom, najtvrdokornijem a možda i najvažnijem zahtjevu, zahtjevu za jednakošću pred zakonom. Mogu jedino priznati kako je, unatoč svim naporima koji su mu posvećeni, taj zahtjev još daleko od toga da bude jasan. Izgleda da je riječ o jednom od ideala koji usmjeravaju i bez jasno utvrđenog cilja. Pa ipak, premda taj ideal ne moramo nikada do kraja shvatiti, nije nevažno ni to što ustrajemo u tome da ga razjasnimo.”

Friedrich August Hayek, “Politički ideal vladavine prava”

SPOR O GRANICI NA KOPNU I NA MORU

1. Arbitražna komisija Konferencije o bivšoj Jugoslaviji (Badinterova) je u Mišljenju br. 7 od 11. siječnja 1992. u točki 2 (c) ustanovila:

Glede poštivanja nepovredivosti teritorijalnih granica, preuzimanje tih obveza od Republike Slovenije već se nalazi u deklaraciji 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.

Republika Slovenija uz to naglašava da ona nema nikakvih teritorijalnih sporova s graničnim državama ili republikama (Hrvatskom).

Slovenija je ovom jednostranom izjavom preuzela obvezu koju nije moguće jednostrano opozvati. Ta izjava je bila uvjet za priznanje te države od strane Europske unije i njenih država članica.¹

Na dan kada je Slovenija proglasila neovisnost, prema slovenskoj Povelji, nije bilo teritorijalnih sporova s “graničnim državama ili Hrvatskom”.

¹ Vidi “Deklaraciju o Smjernicama za priznavanje novih država u Istočnoj Europi i Sovjetskom Savezu” od 16. prosinca 1991.

Graničnih sporova među republikama nije bilo u vrijeme bivše SFRJ, jer su međusobne granice bile određene tzv. "Avnojskim granicama". Također, vanjske granice bivše SFRJ su bile u nadležnosti federacije i osiguravala ih je federalna, središnja vlast, pa tako i one granice koje danas Sloveniju odvajaju od susjednih država.

Slovenska izjava se, stoga, mogla odnositi samo na situaciju *pro futuro*, na stanje nakon proglašenja neovisnosti (izraženo je *obećanje* da se države neće sporiti oko zatečenih, "Avnojskih granica").

Dvije su države proglasile neovisnost 25. lipnja 1991., i sutradan se međusobno priznale, naglašavajući da nemaju nikakvih teritorijalnih pretenzija jedna prema drugoj. Uzajamnim priznanjem potvrdile su da se međusobno smatraju *subjektima međunarodnoga prava*. U preuzimanju odgovornosti, s željom ostvarivanja punog suvereniteta eliminiranjem bilo kakve nadležnosti bivše SFRJ, među njima (i prema ostalima) je *počelo djelovati međunarodno pravo*.

Od trenutka kada su te države postale subjektima međunarodnoga prava, *tek tada* su postale nositeljicama prava i obveza koje takvim subjektima pripadaju, drugim riječima – od trenutka postanka, proglašenja neovisnosti, pa nadalje.

2. Spor o granici na kopnu i moru između Republike Hrvatske i Republike Slovenije je nastao dvije godine nakon ove slovenske izjave. Spor je nastao 1993. godine. Memorandumom o Piranskom zaljevu su po prvi put na sustavan i jasan način formulirana stajališta Slovenije, jasna drugoj strani (Hrvatskoj).

Danas Republika Slovenija istupa sa službenim stajalištem da je, kao međunarodnopravni subjekt, nositeljica prava kojeg (prema slovenskom mišljenju) imaju subjekti međunarodnoga prava. Ranije, do trenutka dok Republika Slovenija nije postala subjektom međunarodnoga prava, nije mogla biti nositeljica prava, niti je ostvarivala prava koja međunarodnopravni subjekti imaju, pa i navodno pravo "izlaza na otvoreno more".

Između republika bivše SFRJ je postojao čitav niz međusobnih odnosa koje nije uređivalo međunarodno pravo (između bivših republika se međunarodno pravo nije primjenjivalo), niti su u djelokrugu međunarodnoga prava, jer je, uz republičke, postojala i središnja vlast. Tako je faktičku slobodu komuniciranja bivših republika, članica federacije, s "otvorenim morem", ondašnja Republika Slovenija, kao članica federacije, uživala kao i ostale republike, donekle i one koje nisu obalne države.

3. Republika Slovenija je 1993. postavila zahtjev za cjelovitosti Savudrijske vale, tražeći suverenitet nad čitavim morskim prostorom zaljeva – s argumentom da je u bivšoj SFRJ isključivo ona sprovodila jurisdikciju. Postavila je i zahtjev za

fizičkim dodirima svoga teritorijalnog mora s otvorenim morem². Taj dodir bi trebao biti na štetu teritorijalnoga mora Hrvatske, pa je Hrvatska, nakon dugih i neuspješnih pregovora, predložila rješavanje spora pred Međunarodnim sudom pravde u Haagu³. U Hrvatskoj se vjerovalo vjerodostojnosti osnovnih pravnih argumenta: more je pripadak kopna, pa more ispred hrvatske obale u Savudrijskoj vali pripada Hrvatskoj, a institut “izlaza na otvoreno more” nije međunarodnopravno utvrđen, niti poznat.

Obje države se slažu da je njihova međusobna granica ona koja je zatečena na dan proglašenja neovisnosti država, 25. lipnja 1991., što je u skladu s pravilom međunarodnoga prava *uti possidetis*, po kojemu unutrašnje granice republika bivše

² Slovenska stajališta o razgraničenju na moru su prvi put sustavno formulirana u Memorandumu o Piranskom zaljevu (Savudrijskoj vali) 7. travnja 1993.: “...Republika Slovenija zauzima se za očuvanje cjelovitosti Piranskog zaljeva pod njezinim suverenitetom i jurisdikcijom i za izlaz na otvoreno more na temelju dopuštenih kriterija međunarodnog prava te uvažavanja specifične situacije Republike Slovenije... Republika Slovenija polazi sa stajališta da je Piranski zaljev primjer *sui generis*, koji diktira isključivo uvažavanje s povijesnog naslova i drugih posebnih okolnosti i odlučno odbacuje uporabu kriterija crte sredine, koja bi značila u primjeru Piranskog zaljeva za Republiku Sloveniju nepravedeno i bezživotno rješenje i bila potpuno u suprotnosti s povijesnim i stvarnim stanjem u Piranskom zaljevu. Treba uzeti u obzir i činjenicu da je Republika Slovenija izvršavala jurisdikciju i vlast u Piranskom zaljevu u bivšoj SFRJ i da je takvo stanje bilo i zatečeno pri proglašenju neovisnosti objiju država dana 25. lipnja 1991...”

Sporna je i granica na kopnu. Dana 27. ožujka 1992. Slovenija je uručila Hrvatskoj Nacrt sporazuma o granici, kojim je zatražila granicu južno od rijeke Dragonje. Po Nacrtu bi Sloveniji pripala naselja Mlini, Škudelini, Bužin i Škrilje, s južne strane rijeke, premda su u Hrvatskoj. Prema slovenskim gledištima kopnena granica treba slijediti granice katastarskih općina Piran i Kaštel iz 1910. godine, koja je oko 300 metara južnije od Kanala Sv. Odorika.

U srpnju 1992. Hrvatska je dostavila Sloveniji prijedlog sporazuma o granici, po kojemu bi kopnena granična točka izlaza na more u Savudrijskoj vali bila Kanal Sv. Jeronima, odn. prirodno korito Dragonje. Hrvatsko stajalište se zasniva na pravilu međunarodnog običajnog prava: “Ako granična rijeka 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 drukčije ne odredi, državna granica se pomiče s crtom sredine ili s *thalwegom* njezina glavnog 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.” – V. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Drugo osuvremenjeno izdanje, Rijeka, 2006., str. 586. Jednako navodi i J. Andrassy: “Prema običajnom pravu državna granica slijedi izmjenu toka rijeke ako se ona zbiva lagano djelovanjem prirodnih sila... Kod nagle izmjene toka rijeke granica ostaje u dotadanjem koritu.” – *Međunarodno pravo*, sedmo izdanje, Zagreb, 1978., str. 146. Jednako navode i strani autori, v. Osnove za razgraničenje između Republike Hrvatske i Republike Slovenije (“Plava knjiga”), Zagreb, 2006., str. 156-158.

Rijeka Dragonja je ljudskom radnjom naglo promijenila svoj tok godine 1952., prokopavanjem Kanala sv. Odorika, radi zaštite polja na kojima se prikuplja morska sol. U području između staroga i novoga korita Dragonje, širokom oko 3 kilometra, sada se nalazi zračna luka Portorož.

Zbog neuspješnosti pregovora spor o granici na kopnu sve sve više širio i na druge kopnene točke.

³ Sud za pravo mora u Hamburgu nije bio prikladan jer su sporne i točke na kopnu, te točka na kopnu od koje bi polazila granica na moru u Savudrijskoj vali.

federativne države postaju međunarodne granice⁴. Pravilo i navedena izjava dvaju država se praktički odnose samo na kopnenu granicu, jer između republika unutar bivše federacije morski prostori nikada nisu bili razgraničeni: bili su pod punom suverenosti federacije.

Slovenija, ipak, traži “izlaz na otvoreno more” s argumentom da ga je imala na dan 25. lipnja 1991., pa da joj pripada i sada.⁵

4. Jedan od neuspjelih pokušaja rješavanja spora, koji je za sobom ostavio loše političke učinke po Republiku Hrvatsku, je nacrt sporazuma dogovoren između premijera dvaju država - tzv. sporazum Drnovšek-Račan. Po tome nacrtu sporazuma, koji nije prihvaćen u Hrvatskom saboru i koji je ostao nepotpisan, uspostavljen je koridor otvorenoga mora u području teritorijalnog mora Republike Hrvatske i s tim Sloveniji omogućen “izlaz na otvoreno more”. Zajedno s teritorijalnim morem koje bi pripalo Sloveniji, računajući od crte sredine, Hrvatska bi se odrekla oko 160 km² mora, podmorja, i zračnog stupa iznad.

INTERNACIONALIZACIJA SPORA

1. Godine 1999. je među državama obostrano prihvaćeno posredovanje (za-pravo pružanje dobrih usluga) W. Perrya, bivšega američkog ministra obrane. Posredniku su uručena hrvatska i slovenska polazišta, a nakon što je stekao uvid u kontradiktornost stajališta, bez adekvatnoga znanja međunarodnog prava (prema vlastitom priznanju), odustao je od pružanja dobrih usluga.

2. Slovenija je, postavši članicom NATO-a i Europske unije, koristila težnju Hrvatske za učlanjenjem u te međunarodne organizacije, i postavila uvjet: spor se

⁴ O načelu *uti possidetis*, dispozitivnom pravilu, v. V. Đ. Degan, *nav. dj.*, str. 588-595. Načelo je potvrdila i Arbitražna komisija Konferencije o Jugoslaviji (Badinterova komisija) Mišljenjem br. 3. od 11. siječnja 1992.: “...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... U nedostatku tako postignutoga sporazuma, prijašnja razgraničenja dobijaju svojstvo granica zaštićenih međunarodnim pravom...”

⁵ Primjeri dobre suradnje među državama u razdoblju od nastanka spora pa do Ugovora o arbitraži su Sporazum o pograničnome prometu i suradnji Republike Hrvatske i Republike Slovenije (SOPS), potpisan u Ljubljani 1997. (tim sporazumom, koji je i danas na snazi, Hrvatska je dopustila slovenskim ribarima ribolov u hrvatskom teritorijalnom moru, u području koje je šest puta veće od površine cjelokupnoga teritorijalnog mora Slovenije; Slovenija je otkazala privremeni ribolovni režim, koji je bio privremeno dogovoren), i Zajednička izjava o izbjegavanju incidenata, potpisana 10. lipnja 2005. na Brijunima.

O stajalištima Hrvatske i Slovenije u međusobnom sporu v.: V. Barić Punda, D. Rudolf ml., *Pravo mora – dokumenti, mišljenja znanstvenika, komentari*, Split, 2007., str. 246.-308.

neće rješavati pravnim sredstvima, nego političkim. Inzistirala je na pregovorima i izbjegavala druga sredstva mirnoga rješavanja spora, premda je razumno potrebno vrijeme za uspješnost pregovora odavno isteklo. Pri političkom rješavanju spora (inzistiranju na daljnjim pregovorima), dakako, u prvi plan izbijaju odnosi moći među državama, a ti su odnosi asimetrični, upravo zbog slovenskoga članstva u NATO paktu i Europskoj uniji. Ukoliko bi se spor i rješavao pravnim sredstvima, po slovenskim gledištima se trebao rješavati po tzv. pravičnosti, izbjegavanjem pravnih normi.

Godine 2008. Slovenija je zbog spora o granici počela usporavati pristupne pregovore Hrvatske za učlanjenjem u Europsku uniju, a u prosincu iste godine je te pregovore i blokirala⁶. Prvi put u povijesti Europske unije bilateralni granični spor je postao preprekom za učlanjenje jedne države. Uvjete rješavanja spora, dakako, nametala je država članica – nepristajanje na njene uvjete je uzrokovalo trajnost blokade.

3. U spor su se uključile i institucije Europske unije, pa je tako *Olli Rehn*, povjerenik Europske komisije, 21. siječnja 2009. dvjema državama predložio rješavanje spora pred tročlanim posredničkim vijećem, koje bi vodio nepravnik, a tek bi jedan član vijeća bio stručnjak međunarodnoga prava⁷. Kako je uloga vijeća trebala biti donošenje *konačne odluke o meritumu*, političkom odlukom i neprijemljivanjem međunarodnoga prava, Hrvatska prijedlog nije prihvatila. Tako je i *Martti Ahtisaari*, finski političar i dobitnik Nobelove nagrade za mir, odbio svoju ulogu predsjedatelja vijećem s obrazloženjem da se tu radi pretežno o pravnim pitanjima, za što nije kompetentan.

Tzv. "*Druga Rehnova inicijativa*" je službeno dostavljena na očitovanje Hrvatskoj i Sloveniji 23. travnja 2009. kao *Nacrt Sporazuma o rješenju spora i Zajednička izjava*. Prijedlog je predviđao uspostavljanje peteročlanog arbitražnog suda, prema načelima klasičnog arbitražnog sudovanja: dogovorom između stranaka bi se postavio predsjednik i dva člana Suda, iz redova priznatih stručnjaka međunarodnoga prava. Ako se stranke ne bi dogovorile u predviđenom roku, postavio bi ih predsjednik Međunarodnoga suda u Haagu. Svaka od strana bi bila postavila još po jednoga člana Suda, koji bi donio konačnu i obvezujuću odluku utvrdivši:

- a) tijek granice na moru i kopnu među dvjema državama, i
- b) režim za korištenje odnosnih morskih područja i kontakt Slovenije s otvorenim morem.

⁶ Blokirala je sedam poglavlja (Poljoprivreda, Sigurnost hrane, Veterinarstvo i fitosanitarna politika, Oporezivanje, Mrežne infrastrukture, Regionalna politika, Prava, slobode i sigurnost, Okoliš) uz obrazloženje da priloženim dokumentima Hrvatska prejudicira granicu.

⁷ O Rehnovim inicijativama v.: V. Barić Punda, *O Rehnovim inicijativama za rješenje graničnoga spora između Hrvatske i Slovenije (siječanj, travanj 2009.)*, 2. Međunarodna konferencija o pomorskoj znanosti, Split, 2009.

Za utvrđivanja iz točke a) su se trebala primijeniti pravila i načela međunarodnoga prava, a za utvrđivanja iz točke b) međunarodno pravo, pravičnost i načelo dobrosusjedskih odnosa u svrhu postizanja poštenog i pravednog rezultata. Sporazum o rješenju spora je predviđao i otklanjanje slovenskih rezervi glede otvaranja i zatvaranja pregovaračkih poglavlja Hrvatske tamo gdje je prepreka povezana s graničnim sporom.

Taj Rehnov prijedlog je bio odmak od prvoga, političkog. Granicu ne bi crtali političari, a potvrđeno je i stajalište Europske unije da neriješeni bilateralni sporovi, uključujući granična pitanja, nisu u nadležnosti Unije.

Svi *Rehnovi* prijedlozi (povjerenika Europske komisije zaduženog za proširenje) su zapravo nacrti hrvatsko – slovenskoga sporazuma o iznošenju spora pred pravosudno tijelo. Zagonetne su okolnosti oko Drugog Rehnovog prijedloga: hrvatskoj javnosti je predloženo da je taj prijedlog konačan i da se ne može mijenjati (po načelu “uzmi ili ostavi”). Stiješnjen u kut, Hrvatski sabor ga je prihvatio⁸, premda po Hrvatsku nije bio posve povoljan, a slovenska Vlada ga je odbila i dostavila na taj “konačan” prijedlog amandmane koje je Rehn unio u svoj novi, idući prijedlog (od 15. svibnja 2009).

KOMPROMIS

1. Nakon neuspješnih *Rehnovih* prijedloga, okolnost koja je bitno doprinijela dogovoru dviju strana o osnovnim načelima rješavanja spora je bila smjena na čelu Vlade Republike Hrvatske. Nakon što je postala hrvatskom premijerkom, Jadranka Kosor je u ljeto 2009. izjavila da je sa slovenskim kolegom premijerom Pahomom postigla dogovor, koji će objaviti na jesen. Zbog tajnosti dogovora, javnost u objema državama nije reagirala na detalje sporazuma, već je pozitivno pozdravila naznaku konačnoga rješenja dugogodišnjega spora.

2. Sporazum o arbitraži (tzv. *kompromis*) između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije je potpisan u Stockholmu 4. studenoga 2009. godine. Hrvatski sabor ga je ratificirao 20. studenoga 2009., a slovenski parlament još nije, jer je bio u tijeku postupak pred slovenskim Ustavnim sudom o ustavnosti toga međunarodnog ugovora.

Sporazum se sastoji od preambule i 11 članaka, u 10 poglavlja.

⁸ Odlukom Sabora od 8. svibnja 2009.

3. U preambuli stranke zajednički utvrđuju da u proteklim godinama nisu uspješno riješile spor o granici na kopnu i moru, podsjećaju na miroljubiva sredstva za rješavanje sporova iz članka 33. Povelje UN-a i potvrđuju privrženost mirnom rješavanju sporova, u duhu dobrosusjedskih odnosa. Nadalje, pozdravljaju pomoć koju je ponudila Europska komisija, te “odražavajući njihove vitalne interese” (“*reflecting their vital interests*”), utvrđuju da su se sporazumjele o dalje navedenom tekstu ugovora.

Izraz *vitalni interesi*, odn. “interesi od životnog značaja”, kojim se željelo istaknuti motive stranaka za sklapanje ugovora je, pretpostavljamo, usvojen na traženje slovenske strane. Potreba “izlaza na otvoreno more” se u slovenskim internim aktima obrazlaže upravo “životnim potrebama slovenskoga stanovništva” ovisnoga o živim i neživim bogatstvima mora i podmorja u spornom području⁹. Hrvatskoj ne odgovara u preambuli upotrijebljen izraz *vitalni*: “vitalnost interesa”, odn. “životno pitanje” po hrvatski narod se u hrvatskim internim aktima ne spominje, pa se motivi stranaka za sklapanjem ugovora mogu, u krajnjoj liniji, protumačiti kao zadovoljenje vitalnih potreba samo slovenskoga naroda.

Preambula je sastavni dio ugovora i važna je kod tumačenja ugovora¹⁰.

4. Člankom 2. se u tri stavka utvrđuje sastav arbitražnog suda. Popis kandidata za suce (predsjednika i dva člana) će sastaviti predsjednik Europske komisije i član te komisije zadužen za proširenje. S popisa će obje stranke uzajamnim dogovorom odabrati suce, a ako se ne dogovore (u roku od petnaest dana), odabrat će ih predsjednik Međunarodnoga suda pravde s istoga popisa.

Svaka od stranaka će imenovati još po jednoga člana Arbitražnog suda.

Od preambule je mnogo značajniji ovaj članak. Po Hrvatsku se čini vrlo nepovoljnim da popis kandidata (“koji su priznati stručnjaci međunarodnoga prava”) sastavljaju čelnici jedne od institucija Europske unije. U pitanju morskih prostora

⁹ “Vitalni interesi”, navedeni u preambuli, su navedeni u slovenskom Memorandumu o Piranskom zaljevu iz 1993. godine: kriterij “crte sredine” za razgraničenje u Savudrijskoj vali za Sloveniju znači “nepravедno i bezživotno rješenje”, a nemogućnost proglašenja gospodarskoga pojasa zbog geografski nepovoljnog položaja je “životno pitanje stjecanja dovoljnih količina prirodnih izvora za preživljavanje slovenskog naroda”. Nadalje, “izlaz na otvoreno more bi Republici Sloveniji omogućavao nastavak nesmetanog izvršavanja međunarodnopravno priznatog prava slobode ribolova na otvorenom dijelu Jadranskog mora i sprječavao mogućnost nastanka novih ribolovnih incidenata. Samo na taj način bi Republika Slovenija očuvala temelj za izvršavanje svoga prava komuniciranja sa svijetom, koji je do sada uvijek imala i koje je jedno među osnovnim pravima svake suverene države”.

Cjeloviti tekst Memoranduma v. u: V. Barić Punda, D. Rudolf ml., *nav. dj.*, str. 252.-254.

¹⁰ O važnosti preambule kod tumačenja ugovora v.: V. Crnić Grotić, *Pravo međunarodnih ugovora*, Rijeka, 2002., str. 126.-128. Općenito o tumačenju ugovora v. *isto*, str. 105.-166.

ra pod jurisdikcijom Republike Hrvatske, i spornoga područja, oni su višekratno pokazali težnju prema političkom rješenju (kako je odgovaralo Sloveniji), a ne međunarodnom pravnom, i nepoštivanje međunarodnoga prava. Primjerice:

- a) u pitanju hrvatskoga ZERP-a su kritizirali jednostranost akta o proglašenju ZERP-a (gospodarskog pojasa)¹¹. Gospodarski pojas se može proglasiti jedino jednostrano i jedan je od instituta potvrđenih Konvencijom UN-a o pravu mora; Konvenciju su potpisale Slovenija i Europska unija kao cjelina i dužne su poštivati njene institute. S druge strane, jednostrani akti Slovenije, neutemeljeni u međunarodnome pravu, nisu naišli na kritiku unutar Europske unije¹².
- b) Slovenska blokada hrvatskih pristupnih pregovora, premda prvi takav postupak jedne države članice u povijesti Europske unije, nije naišla na učinkovit odgovor ostalih država članica i te međunarodne organizacije kao cjeline. Pritisak na Hrvatsku da prihvati slovenske uvjete rješenja spora u zamjenu za deblokadu pregovora je i rezultirao prihvaćanjem članka 3. (1) (c) ovoga sporazuma, kojim je Hrvatska pristala da Arbitražni sud odlučuje (i da donese moguće nepovoljno rješenje) o neporecivo hrvatskom teritoriju - teritorijalnom moru koje se nalazi unutar 12 morskih milja od hrvatske obale.
- c) Samo je *Druga Rhenova inicijativa* za rješenje graničnoga spora Hrvatskoj bila donekle prihvatljiva. Već samo uplitanje institucija Europske unije u bilateralni spor je za tu međunarodnu organizaciju presedan i, zbog slovenskoga članstva, upitne objektivnosti. Euro - čelnici su za vrijeme slovenske blokade hrvatskih pristupnih pregovora isticali da se dvije države moraju same “dogovoriti”. Inzistiranje na nastavku pregovora je bilo sredstvo za odvracanje od rješavanja spora pred Međunarodnim sudom pravde na temelju međunarodnog prava.

¹¹ V. Davorin Rudolf ml.: Odnosi Hrvatske i Europske unije u području ribolova, *Adrias (Zbornik HAZU)*, br. 12, Zagreb-Split, 2005., str. 115-127.; More pod vlašću Republike Hrvatske i odnosi sa susjednim državama, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/2007 (84), Split, 2007., str. 67-75.; Europska unija i očuvanje ribljih bogatstava u Jadranu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45 – broj 4/2008 (90), str. 779-795.

¹² Zakon o proglašenju zaštićene ekološke zone i epikontinentskog pojasa Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije br. 93/05) i Uredba o ribolovnome moru Slovenije (Uradni list Republike Slovenije br. 2. od 6. siječnja 2006.). Cjelovite tekstove slovenskih propisa, kojima se flagrantno zašlo u teritorijalno more Republike Hrvatske, v. u: V. Barić Punda, Davorin Rudolf ml., *nav. dj.*, str.268.-279. V. i V. Đ. Degan, V. Barić Punda, Jednostrani akti država u pravu mora – napose s obzirom na spor Hrvatske i Slovenije na Sjevernom Jadranu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu*, 45, 4/2008., str. 841.-861.

5. Zadaća Arbitražnog suda je središnji dio Sporazuma i opisana je člankom 3. Arbitražni sud će utvrditi (*shall determine*):

- a) tijek granice na moru i kopnu između Republike Hrvatske i Republike Slovenije primjenjujući pravila i načela međunarodnog prava (*the course of the maritime and land boundary between the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia; The Arbitral Tribunal shall apply the rules and principles of international law*);
- b) spoj Slovenije s otvorenim morem primjenjujući međunarodno pravo, pravičnost i načelo dobrosusjedskih odnosa u svrhu postizanja poštenog i pravednog rezultata uključujući i sve relevantne okolnosti za ovo utvrđivanje (*Slovenia's junction to the High Sea; The Arbitral Tribunal shall apply international law, equity and the principle of good neighbourly relations in order to achieve a fair and just result by taking into account all relevant circumstances*);
- c) režim za uporabu relevantnih morskih područja (*the regime for the use of the relevant maritime areas*) uz primjenjivo pravo kao pod b).

Točke a) i b) su međusobno povezane: jedna od zadaća Suda je utvrditi spoj Slovenije s otvorenim morem, pa nije moguće utvrditi tijek granice na moru neovisno od ispunjenja te zadaće. Jedina mogućnost da Sud utvrdi granicu na moru neovisno od spoja Slovenije s otvorenim morem je da se negativno izjasni o pravu Slovenije za tim spojem.

Prema našem mišljenju Sud neće raspravljati o *pravu* Slovenije za spojem s otvorenim morem. Ugovorne stranke u tekstu sporazuma nisu izrazile takvu namjeru. Ako bi Sud raspravljao o *pravu*, prekoračio bi ovlaštenja stranaka. Zadaća Suda nije *utvrđivati pravo*, jer, čini se, stranke su pošle od pretpostavke da to pravo postoji. Sud će, prema tekstu Sporazuma, *konkretno utvrđivati spoj s otvorenim morem*, bez raspravljanja o pravnoj utemeljenosti. Pronalaziti će *način* da spoj *praktički ostvari*.

Po našem mišljenju je za Hrvatsku najnepovoljnija okolnost iz cijeloga Sporazuma upravo što u ovoj odredbi nedostaje jedna riječ - stranke nisu dogovorile da će Sud *utvrđivati pravo* Slovenije za spojem s otvorenim morem.

Riječ *junction* iz izvornika – teksta na engleskom jeziku arbitražnoga sporazuma, koji je jedino mjerodavan, je u hrvatskome prijevodu sporazuma (objavljenom u "*Narodnim novinama*"¹³) netočno prevedena kao *veza* Slovenije s otvorenim morem. Uobičajena asocijacija riječi "*junction*" je *fizički spoj, a ne veza*.

¹³ *Međunarodne novine* br. 12 od 27. studenoga 2009.

Riječ “veza” (a tada bi bio upotrijebljen drugi termin) bi se mogla tumačiti i kao *kommunikacija između dva fizički odvojena prostora*, što Sud *neće utvrđivati*: Slovenija, kao i svaka druga obalna država, po međunarodnom pravu ima zajamčeno pravo uživanja instituta neškodljivoga prolaska teritorijalnim morem Republike Hrvatske. Sud *neće utvrđivati* nešto što već postoji, što je *notorno*, po međunarodnom pravu davno *utvrđeno i nesporno*¹⁴.

6. Kako će Sud utvrditi spoj Slovenije s otvorenim morem? Najrealnija opcija je, čini se, model odbačenoga nacrtu sporazuma Račan-Drnovšek, kojim su morska područja izvan 12 morskih milja od slovenske obale, a unutar 12 morskih milja od hrvatske, proglašena otvorenim morem. Tako je uspostavljen koridor do slovenskoga teritorijalnog mora. Koridor je, računajući od crte sredine na moru između Hrvatske i Slovenije pa do izlaska iz Tršćanskoga zaljeva (po sporazumu Račan-Drnovšek) dug 26 km, a širok 4,8 km.

Rješenje bi bilo u skladu sa slovenskim poimanjem “pravičnosti”, u obzir bi se uzele sve “relevantne okolnosti”, i ne bi proturječilo imperativnim normama međunarodnoga prava.

Učinci mogućega, po Hrvatsku krajnje nepovoljnog, rješenja – kakvog nema u svijetu – mogli bi biti dodatno krajnje štetni za Hrvatsku ako bi Arbitražni sud morski koridor dodijelio Sloveniji. U tom slučaju:

- a) spajanjem Slovenije s koridorom automatski, prema međunarodnome pravu, pripao bi joj u nastavku, u Jadranu izvan Tršćanskoga zaljeva, dio podmorja (epikontinentuskog pojasa). Slovenija je već proglasila zakonom iz 2005. epikontinentuski pojas baš u dijelu mora i podmorja izvan Tršćanskoga zaljeva koji je pod jurisdikcijom Hrvatske.
- b) Slovenija bi stekla pravo pravnovaljanog jednostranog proglašenja svojega gospodarskog pojasa. Slovenija ga je već proglasila spomenutim zakonom iz 2005.
- c) Hrvatska ne bi više imala izravnu granicu s Italijom utemeljenu Osimskim sporazumima 1975. (eventualni trokut mora između koridora i sadašnje hrvatsko – talijanske granice ostao bi bez dodira s hrvatskim kopnom, a za more pod vlašću obalne države - ako nije vezano uz kopno - primjera nema). Može se postaviti i pitanje kako bi Italija tretirala jednostranu izmjenjenu Osimskoga ugovora.
- d) Bosna i Hercegovina već sada zahtijeva “izlaz” u otvoreno more poput Slovenije, a Crna Gora će zakomplicirati sastavljanje sporazuma (*kompromisa*) o rješavanju graničnoga spora pred Sudom u Haagu.

¹⁴ U Sloveniji je riječ “junction” prevedena kao “stik”.

e) Srbijski predsjednik Tadić je nedavno izjavio u Ljubljani da bi i sva sporna pitanja (granice, sukcesije) između Hrvatske i Srbije valjalo urediti na temeljima “pravičnosti” – prema slovenskom modelu.

7. Otvoreno more se, zbog proglašenja hrvatskog ZERP-a, nalazi tek pred obalama Crne Gore. Sud neće tako radikalno odrediti “spoj Slovenije s otvorenim morem” (do Crne Gore) jer, prema članku 5. Sporazuma, nijednome jednostranom dokumentu ili postupku poduzetom nakon 25. lipnja 1991. neće pridati pravni značaj: zato će Sudu biti pravno irelevantan i ZERP Republike Hrvatske.

Ne možemo procijeniti kako će Sud ispuniti svoju zadaću utvrđivanja “režima za upotrebu relevantnih morskih područja”. Neće se, pretpostavljamo, upustiti u razgraničenje epikontinentskih pojaseva između Hrvatske i Slovenije, jer se ne radi o morskom području, već o podmorju.

“Spoj Slovenije s otvorenim morem”, odn. morsku granicu između dvaju država može odrediti na jedan od tri načina:

- a) uspostaviti koridor slovenskoga teritorijalnog mora do otvorenog mora. Kako će Sud, među ostalim, za utvrđivanje slovenskoga spoja s otvorenim morem primijeniti i međunarodno pravo, ovo rješenje bi bilo s tim pravom u suprotnosti: točka od koje počinje otvoreno more (zapravo hrvatski ZERP), tzv. točka T5, se nalazi izvan 12 morskih milja od slovenske obale, koliko može biti najveća dopuštena širina teritorijalnog mora;
- b) uspostaviti koridor otvorenoga mora u području teritorijalnoga mora Hrvatske, a slovensko teritorijalno more utvrditi najviše do dvanaeste morske milje od slovenske obale (model Drnovšek-Račan);
- c) postupiti striktno primjenjujući međunarodno pravo ne dirajući u hrvatsko teritorijalno more i granicu teritorijalnih mora Hrvatske i Italije. Ovo rješenje bi značilo odbijanje slovenskih zahtjeva: režim za upotrebu relevantnih morskih područja može biti kakav je u teritorijalnom moru (pravo neškodljivoga prolaska) ili liberalniji režim.

Kako će Sud odrediti morsku granicu unutar Savudrijske vale, ne možemo predvidjeti. Ona nije relevantna za spoj Slovenije prema otvorenom moru, odn. ispunjenje zadaće Suda po čl. 3. (1)(c). Čitava Vala zasigurno neće pripasti Sloveniji – to ne bi bilo u skladu s međunarodnim pravom, načelom da more pred obalom pripada (kao pripadak) obalnoj državi.

8. Ostali dijelovi Sporazuma su pravila postupka i odredba o odluci Suda (odluka je obvezujuća i konačna), odredba o nevažnosti jednostranih dokumenata prezentiranih u pregovorima o pristupanju EU, odredba o otklanjanju slovenske blokade hrvatskih pristupnih pregovora, o održavanju status quo situacije, i završ-

ne odredbe (o ratificiranju, stupanju na snagu, procesnim rokovima i registraciji ugovora). Važno je istaknuti da svi procesni rokovi navedeni u Sporazumu počinju teći od datuma potpisivanja Ugovora o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji.

9. Hrvatska Vlada je 9. studenoga 2009., nakon potpisivanja Sporazuma, dala Izjavu po kojoj se “*ništa u Sporazumu neće smatrati kao pristanak Hrvatske na zahtjev Slovenije za teritorijalnim kontaktom s otvorenim morem*”. Cjelovit tekst Izjave glasi:

**Izjava Republike Hrvatske uz Sporazum o arbitraži između
Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije**

U odnosu na Sporazum o arbitraži između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije, potpisan u Stockholmu, 4. studenoga 2009. godine,

Republika Hrvatska daje sljedeću izjavu, o čijem su sadržaju dana 27. listopada 2009. hrvatska i slovenska strana zajedno izvijestile Predsjedništvo Vijeća Europske unije i Sjedinjene Američke Države:

Ništa u Sporazumu o arbitraži između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije neće se smatrati kao pristanak Hrvatske na zahtjev Slovenije za teritorijalnim kontaktom s otvorenim morem.

Kao što je dogovoreno sa slovenskom stranom, Republika Hrvatska daje ovu Izjavu nakon potpisivanja Sporazuma o arbitraži, a prije ratifikacije Sporazuma o arbitraži u Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Sporazuma o arbitraži.¹⁵

¹⁵ Tekst izjave na engleskom jeziku glasi (Izjava je u izvorniku na hrvatskom i engleskom jeziku):
Statement of the Republic of Croatia to the Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Slovenia

With regard to the Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Slovenia, signed in Stockholm on 4 November 2009,

The Republic of Croatia is issuing the following statement, on the content of which the Croatian and Slovenian sides jointly informed the Presidency of the Council of the European Union and the United States of America on 27 October 2009:

Nothing in the Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Slovenia shall be understood as Croatia's consent to Slovenia's claim to its territorial contact with the high seas.

As agreed with the Slovenian side, the Republic of Croatia is issuing this Statement after the signature of the Arbitration Agreement and before the ratification of the Arbitration Agreement in the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia, in accordance with Article 11, paragraph 1 of the Arbitration Agreement.

Zagreb, 9. November 2009

Odgovor slovenskoga ministarstva za vanjske poslove na hrvatsku izjavu:

Ob upoštevanju suverene pravice vsake države, da daje enostranske izjave in ob tem, da je bila Republika Slovenija seznanjena z namero Republike Hrvaške, da poda enostransko izjavo k Arbitražnemu sporazumu med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, podpisanim v

Smatramo točnom slovensku tvrdnju da jednostrana izjava Hrvatske vlade nema učinka po tumačenje sporazuma. Člankom 3. Arbitražnoga sporazuma stranke su utvrdile da je *jedino Arbitražni sud ovlašten tumačiti Sporazum*, a člankom 5. su utvrdile da *niti jednom dokumentu ni postupku poduzetom jednostrano od bilo koje strane nakon 25. lipnja 1991. neće biti pridani pravni značaj pri izvršenju zadaća Arbitražnog suda niti će obvezivati bilo koju stranu u sporu, te ni na koji način ne može prejudicirati odluku*. Niti ovaj, dakle, jednostrani akt Hrvatske za Arbitražni sud nema značaj.

10. Iz aspekta interesa Republike Hrvatske, arbitražni sporazum valja procijeniti s obzirom na dvije njegove komponente. Jedna komponenta je svakako po Hrvatsku *povoljna*: Republika Slovenija će otkloniti svoje rezerve glede otvaranja i zatvaranja pregovaračkih poglavlja u postupku pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji; također, obje stranke će se suzdržati od bilo kakvog postupka ili izjave koja može imati negativan utjecaj na pristupne pregovore.

Druga komponenta arbitražnog sporazuma je po Hrvatsku *izrazito nepovoljna*: s aspekta očuvanja teritorijalne cjelovitosti države, rizik gubitka dijela državnoga teritorija je, smatramo, *vrlo visok*.

Naime, naveli smo, jedna od zadaća Arbitražnog suda je utvrditi *spoj Slovenije sa otvorenim morem*. *Teritorijalni spoj* s otvorenim morem se može ostvariti jedino tako da Hrvatska izgubi dio neprijeporno svoga državnoga teritorija.

Druga po Hrvatsku bitna nepovoljna okolnost iz arbitražnoga sporazuma je sastavljanje liste arbitara. Zbog načela solidarnosti među članicama Europske unije i zastupljenosti Slovenije u njenim institucijama, upitna je objektivnost sastavljača liste. Ako ima dvojbi o zadaćama suda i namjerama stranaka (što će utvrđivati arbitri), diskrecijska uloga sastavljača liste arbitara može biti presudna.

11. Zaključno, valja reći da smatramo nerealnom ocjenu vlasti u Hrvatskoj da se prihvaćanjem ovakvog arbitražnog sporazuma ušlo u “minimalan i prihvatljiv” rizik po očuvanje teritorijalne cjelovitosti države. Smatramo da principijelno

Stockholmu dne 4. novembra 2009, Republika Slovenija izjavlja, da se ni strinjala z izjavu Republike Hrvaške z dne 9. novembra 2009 niti z njeno vsebino.

Republika Slovenija izjavlja, da v skladu z mednarodnim pravom enostranska izjava podana v zvezi z arbitražnim sporazumom nima učinka na njegovo vsebino in da izjava Republike Hrvaške z dne 9. novembra 2009. nima nobenega učinka za arbitražni postopek.

Republika Slovenija izjavlja, da je naloga arbitražnega sodišča določiti ozemeljski stik teritorialnega morja Republike Slovenije z odprtim morjem (stik Slovenije z odprtim morjem), torej ohranitev pravice Slovenije do stika z odprtim morjem, ki ga je imela na dan osamosvojitve 25. junija 1991.

Republika Slovenija tudi izjavlja, da se arbitražni sporazum razlaga v skladu z običajnim pomenom izrazov v določbah samega sporazuma.

ne valja ulaziti *ni u kakav rizik* oko pitanja očuvanja državnoga teritorija i da se tek onda mogu realizirati ostali interesi, pa i ostvarenje “primarnog strateškog interesa”, ulaska u Europsku uniju. Dakle, primarni interes valja biti očuvanje postojećeg, pa tek onda stjecanje pogodnosti kroz nove strateške interese. Radi se, naravno, o političkoj procjeni, ali i o poštivanju hrvatskoga Ustava, koji, između ta dva cilja, jedino spominje obvezu očuvanja teritorijalnog integriteta.

Ovako nepovoljan sporazum sa Slovenijom se mogao i davno prije postići. Netočna je i tvrdnja da je ovaj sporazum povoljniji od spomenutog *Drugog Rehnovog prijedloga*, jer riječ *kontakt* (Slovenije s otvorenim morem) upotrijebljena u tom prijedlogu nema isto značenje kao riječ *junction* - prema riječima samoga slovenskoga premijera Pahora, riječ *junction* ima po Sloveniju povoljnije značenje i preuzeta je iz sporazuma Račan-Drnovšek. Uz to, po Drugom Rehnovom prijedlogu pri sastavljanju liste arbitara institucije Europske unije uopće ne bi sudjelovale.

Ideal vladavine prava obuhvaća i međunarodno pravo. Što se tiče Europske unije, u tom je pogledu sasvim razočarala, jer je tolerirala članicu Sloveniju u ucjenjivanju Hrvatske oko načina rješavanja ovoga graničnog spora. Način ucjene je bila blokada hrvatskih pristupnih pregovora. A što se tiče Hrvatske, stara je poslovice: kada Hrvati imaju pameti, nemaju snage, a snage imaju kada nemaju pameti. Ovaj put Hrvati su uvjerovali jedni druge da nemaju snage, što, čini se, nije bilo pametno.

12. Ako se razmotre *sve* okolnosti spora, držeći ih relevantnima (primjerice ofenzivno i eskalirajuće ponašanje Republike Slovenije uz izbjegavanje primjene međunarodnog prava), *pravičnost* koja će se primijeniti u cilju poštenog i pravednog rezultata (članak 3. c) - pri utvrđivanju spoja Slovenije s otvorenim morem - se može okrenuti nasuprot slovenskoga zahtjeva i uputiti na strogu primjenu međunarodnog prava.

Summary:

ARBITRATION AGREEMENT BETWEEN CROATIA AND SLOVENIA

In the light of the Croatian interests, there are two components to be considered in the Arbitration Agreement between Croatia and Slovenia. The first one is definitely to meet the political demands of the Republic of Croatia, and, might thus be thought as highly acceptable: the Republic of Slovenia is to cease obstruction of Croatian efforts to join the EU in the long-term process of related negotiations.

The second component of the agreement, however, might be considered as extremely unfavourable to the interests of Croatia. In terms of the preservation of Croatian territorial integrity, this component implies, in the authors' view, a risk of losing a portion of the Croatian territory. Therefore, one of the major tasks of the Arbitral Tribunal is to determine Slovenia's junction to the High Seas. The territorial junction to the High Seas, however, may only be realized upon agreement between Croatia and Slovenia, which, in return, implies the irretrievable loss of one portion of the Croatian territory.

There is yet another unfavourable, though significant, implication in the agreement, that is directly related to the very act of establishing a list of the members of the Arbitral Tribunal. In other words, the impartiality of the list creators is disputable due to the following factors: the principle of solidarity, that is regularly invoked by the EU members, and the strong presence of Slovenia in the EU institutions. It was for the very first time in history, that is, that the EU institutions were actively involved in the bilateral border dispute, searching for a favourable political solution, and, at the same time, skirting around the regulations of international law. The aforementioned activities were initially requested by the Republic of Slovenia.

In the authors' opinion, the Croatian political interests, which also includes the primary strategic interest to become an EU member, may be realized only in the absence of risks which would be taken in terms of the preservation of the Croatian territory.

Key words: *arbitration agreement, Slovenia's junction to the High Seas, establishing a list of members of the Arbitral Tribunal.*