

ISTRAŽIVAČKI FORUM

Kolumna

Granični spor između Srbije i BiH: sukob prava ili interesa?

Jelena Tokmačić, Istraživački forum

Značaj rešenja graničnih sporova između zemalja predstavlja jedan od temelja dobrosusedskih odnosa. Granični sporovi teritoriju čine nedefinisanim, a ona je, uz stanovništvo i efektivnu vlast, konstitutivan element države. Pored pravnih izazova, ovi sporovi opterećuju odnose između država otežavajući potpuno uživanje suvereniteta, ali posledice graničnih sporova oseća pre svega lokalno stanovništvo, čiji je svakodnevni život višestruko otežan. Međunarodno pravo države obavezuje da svoje sporove reše mirno, pre svega putem diplomatskih ili pravosudnih sredstava.

Kada je u pitanju regionalna stabilnost Zapadnog Balkana, produbljivanje saradnje često se pominje u kontekstu evropskih integracija. Pod produbljivanjem podrazumeva se korišćenje postojećih platformi za dublju ekonomsku i društvenu integraciju, ali i rešenje bilateralnih sporova koji su karakteristični za region. Ova politička potraživanja, pretočena u pravni okvir, teže da obezbede predvidivost u međunarodnim odnosima između zemalja - što se smatra jednom od osnovnih funkcija sredstava mirnog rešavanja sporova. Međutim, pored pravnih mehanizama, za konačno rešenje graničnih sporova potrebna je i politička volja relevantnih aktera. Njeno sporadično prisustvo vidljivo je i na primeru Srbije i BiH, između kojih granični spor postoji još od disolucije Jugoslavije. U daljem tekstu analiziraćemo pravne i političke argumente kojima se dve zemlje služe da bi ostvarile svoje političke ciljeve, kao i dosadašnje napore da se pronađe konačno rešenje.

Dobrosusedstvo i bilateralna

Nakon ratova na teritoriji bivše Jugoslavije, Evropska unija suočila se sa nizom novih izazova koji su oblikovali njenu politiku prema regionu, a koji nisu bili karakteristični za prethodna proširenja. Kada se u obzir uzmu sve dimenzije disolucije nekadašnje Jugoslavije, nastale kao posledica oružanih sukoba, pred Unijom našao se mnogo veći izazov u pristupu i zahtevima prema ovim državama, počev od garancija manjinskih prava, ali priznanja država i vlada - što je moralo da podrazumeva utvrđivanje ili prepoznavanje njihovih još uvek neutvrđenih granica.

Proces stabilizacije i pridruživanja uobličen je u formalni izvor prava 1999. godine u junu, inspirisan upravo iskustvom Unije suočenom sa novostvorenim državama

Istočne i Srednje Evrope, reafirmišući pomenuto dobrosusedstvo i izgradnju mira. (Uilenreef 2010, 11) Pečat svake evropske zemlje jeste liberalno-demokratsko uređenje i integracija - ali nijedna od ovih odlika ne predstavlja garant nepostojanja međudržavnih sporova. (Geddes and Taylor 2015, 932) Shodno tome, može se izvesti zaključak da je mirno rešavanje sporova tokom evrointegracija način da političke elite zemalja u pitanju izmene hijerarhiju prioriteta, gde se nacionalizam zamenjuje potrebom za pripadnosti evropskom svetu. Prvi primer koji može da potvrdi ovu tezu jeste rešavanje graničnog spora između Hrvatske i Slovenije, čiji je kratak pregled u nastavku.

Prvi post-jugoslovenski granični spor

Slovenija je pri pregovorima činila više ustupaka kada je u pitanju kopnena granica, usled nadanja da će joj usluga biti uzvraćena kada je u pitanju razgraničenje na Piranskom zalivu. Tvrdi da punopravno brani nacionalni interes, 2008. godine Slovenija je blokirala zatvaranje i otvaranje novih poglavlja Hrvatskoj kao zemlji kandidatu za članstvo, uz čest podsetnik da se očekuje rešenje graničnog spora koje mora biti povoljno po slovenački interes. (Geddes and Taylor 2015, 938)

Spor između dve zemlje konačno je "rešen" nakon opredeljivanja za arbitražu kao pravosudno sredstvo 2009. godine, što koincidira sa prvim pomenima rešenja bilateralnih pitanja kao osnova dobrosusedstva i preduslova evropskim integracijama. Iste godine je to i prvi put eksplicitno navedeno u godišnjoj strategiji za proširenje Evropske komisije. (Uilenreef 2010, 6) Sama arbitraža bila je izazovna i nije se pokazala kao najbolje rešenje, usled onoga što Hrvatska karakteriše kao narušeni legitimitet samog procesa, usled indicija, ali i dokaza, da je sa slovenačke strane došlo do nepropisne komunikacije sa arbitrima. Hrvatska nikada nije pristala da ovakvu odluku prizna.

Ovo iskustvo podučilo je Uniju da buduće članice moraju da reše svoje granične sporove pre pristupanja - kako se bilateralna pitanja više ne bi pretvarala u evropska, i samim tim kako se reputacija Evropske unije ne bi oštetila usled ponašanja jedne od članica, a resursi poput vremena i institucija trošili uprkos činjenici da su mogli biti izbegnuti. Tome treba pridodati i činjenicu da je Hrvatska postala članica uprkos nerešenim sporovima i sa drugim zemljama, poput Srbije, Crne Gore, BiH, koji dan-danas nisu rešeni, niti tačka dnevnog reda koja se uzima za ozbiljno. Ta činjenica navela je Evropsku uniju da razmišlja na sledeći način: buduće članice treba da budu izjednačenih pregovaračkih pozicija u rešenju svojih problema, jer nikome kao nečlanici nije dostupno pravo veta - upravo imajući u vidu da zemlje kandidati na Zapadnom Balkanu imaju pregršt nerešenih međusobnih bilateralnih problema, u čemu Srbija ne predstavlja izuzetak. Pravi primer ovih problema jesu upravo granični sporovi, među kojima se ističe spor između Srbije i Bosne i Hercegovine.

Tačke sporenja: pregled i argumenti

Da bismo u potpunosti razumeli pravnu pozadinu razgraničenja Srbije i BiH, potrebno je razumeti okolnosti izgradnje federalne, jugoslovenske države. Potreba za vrlo brzim rešenjem iziskivala je obrazovanje republika, koje karakteriše niz pravnih i faktičkih nepravilnosti tokom samih procesa. Kako u posleratnom periodu niko nije računao na moguću disoluciju jugoslovenske države, sama potreba za razgraničavanjem

između republika nije postojala, a veliki infrastrukturni projekti ostavljeni u amanet država sukcesorima postali su predmet spora.

Granica između Srbije i BiH većinski je prirodna granica, međutim, to ne znači da ne postoje povodi za nesporazume. U severnom delu prati tok reke Drine, dok se na jugu pruža pobrđem starovlaških planina. Iako je prema podacima iz katastra 95% granice jasno definisano, u preostalih 5% nalaze se čak četiri sporne tačke. (Sandić i Simentić Popović 2020, 13-14)

Dve hidroelektrane (HE) Zvornik i Bajina Bašta izgrađene su na granici dve federalne jedinice bivše Jugoslavije, i udeo u proizvodnji regulisan je sporazumom još iz 1984. (Sandić i Simentić Popović 2020, 17) Disolucijom bivše države, obe elektrane prešle su u vlasništvo Srbije, što je onemogućilo BiH da se služi električnom energijom. Za Federaciju BiH, ovaj deo granice upravo predstavlja najvažniju tačku sporenja i najveći prioritet kada je u pitanju njeno rešavanje, uzev u obzir obe HE kao značajan resurs. Republika Srbija se poziva na teoriju stečenih prava u službi političkih ciljeva, pošto se zalaže za neometano korišćenje ovih HE - ergo argument glasi da saobraćajnice i objekti poput HE koje je u prethodnoj državnoj zajednici Srbija izgradila iz sopstvenih finansijskih fondova ne smeju biti odsečeni od nosioca prava, odnosno Srbije. (Dimitrijević 2012, 205)

Sledeći značajan infrastrukturni projekat bivše Jugoslavije je železnička pruga Beograd-Bar. Napravljena da spaja glavni grad sa morskom lukom, kao najskuplji projekat nekadašnje Jugoslavije, često je nazivana kičmom železnice ovog regiona. Kako tada nije bilo važno kroz koje će republike bivše Jugoslavije pruga prolaziti, 12km pruge i stanica Štrpce nalaze se na teritoriji BiH. (Sandić i Simentić Popović 2020, 17) Kako se izmeštanje pruge ne razmatra, uzev u obzir troškove i prirodu terena, Srbija predlaže da se granica povuče na način da Srbija apsorbuje ovih 12km pruge, uz adekvatnu teritorijalnu kompenzaciju i besplatan prevoz sa stanice Štrpci za građane BiH - argument koji je svakako politički u svojoj osnovi. Međutim, ni stav samih političkih aktera u BiH nije jedinstven po ovom pitanju, te se predlaže i dogovor o regulisanju prelaska preko pruge. (Dimitrijević 2012, 206)

Ovo pitanje je od velikog značaja za Republiku Srbiju, ali i Crnu Goru, o čemu svedoče i sastanci bivšeg ministra građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Srbije Gorana Vesića i ministarke saobraćaja Crne Gore, Maje Vukićević, sa zajedničkom namerom da Evropska unija obezbedi sredstva za obnovu pomenute pruge. Međutim, uzev u obzir političku situaciju u Srbiji samo dva meseca nakon ovih pregovora, Gorana Vesića kao spornu političku ličnost u Srbiji usled pada nadstrešnice na železničkoj stanici u Novom Sadu, ne može se očekivati da će ovakva inicijativa naići na odobravanje javnog mnjenja u dvema zemljama. Takođe, ne postoje informacije o potencijalnom premeštanju spornog dela pruge, a BiH nije pomenuta kao relevantan akter iako postojeća pruga svakako prolazi kroz teritoriju ove zemlje - što nam ne daje naznake o daljim koracima pri rešavanju ovog graničnog spora. Ono što se može zaključiti je da se umesto toga traže politička rešenja, kojima se razgovor o sporu izbegava.

Poslednja sporna stavka na listi jeste enklava (ili eksklava) Međurečje i deo zaseoka Sastavci, koja predstavlja nemalo "teritorijalno ostrvo" BiH na teritoriji Srbije. Pomenuta sela prvobitno su bila pod delimičnom kontrolom, a nakon austrougarske aneksije Bosne i Hercegovine pod definitivnom jurisdikcijom Austrougarske. Ova

granica opstala je do danas. (Sandić i Simentić Popović 2020, 19-20) Istorijski posmatrajući, ova granična linija nasleđena je iz vremena turske vladavine Novopazarskim sandžakom. (Dimitrijević 2012, 204) Meandriranjem Drine, i delovi teritorije Srbije našli su se “sa druge strane” reke.

Nakon sloma zajedničke države 1992. godine, granica dve republike postala je međunarodna granica. Badinterova komisija u svom trećem mišljenju procenila je da „ako se ne dogovori suprotno, ranije granice poprimaju karakter granica koje štiti međunarodno pravo”. (Dimitrijević 2012, 183) Međutim, komisija nije imala nadležnosti da preispituje postojeće granice i daje mišljenja o njima - a svesni smo i da same okolnosti to nikako nisu dozvoljavale i činile svrsishodnim. Postojeće granice republika zato su uzete kao date, uzev u obzir princip nepovredivosti granica. Primena ovog principa indirektno je dovela do sukoba zakona i nadležnosti na ovom prostoru, čineći stanovništvo ovih područja pravno nesigurnim.

Stavovi dveju država se i po ovom pitanju razlikuju. Srbija se zalaže za razmenu teritorije po principu “metar za metar kvadratni”, zemlje jednakog ili sličnog kvaliteta, kako bi Međurečje potpalo pod opštinu Priboj (u Srbiji), dok BiH zagovara stvaranje koridora koji bi Međurečje povezao sa opštinom Rudo (u BiH). (Dimitrijević 2012, 206) Zahtevi Srbije ka Bosni i Hercegovini da ovaj spor bude rešen upravo primenom ovog instituta podrazumevali bi i promenu pravnog poretka ove zemlje, pošto institut razmene teritorija ne postoji u pravnom sistemu BiH. (Sandić i Simentić Popović 2020, 23) Osnovno polazište BiH u graničnom sporu sa Srbijom jeste poštovanje načela uti possidetis, odnosno, poštovanja katastarskih granica utvrđenih tokom postojanja SFRJ. Zalaganje za princip katastra naspram razmene teritorije obrazlaže se pre svega razlozima pravednosti, a svakako ima pravno utemeljenje, dok se zalaganja Srbije pravdaju efikasnošću i ekonomičnošću kranjeg rešenja - što nisu pravna objašnjenja i termini.

U potrazi za rešenjem

Prvi koraci u rešenju ovog spora načinjeni su još 2001. godine formiranjem Međudržavne diplomatske komisije za državnu granicu između BiH i SRJ. Nakon sukcesije, obe zemlje su iskazale spremnost da, shodno odredbama čl. 10 Dejtonskog ugovora, poštuju teritorijalni status quo. (Dimitrijević 2012, 202) Uprkos potpisivanju bilateralnih ugovora čija je ovo materija, oni su ostali neratifikovani. Nakon dugogodišnjeg zastoja u radu ove komisije, 2017. je održan sastanak na nivou ministara spoljnih poslova Dačić – Crnadak, gde su dve države izrazile želju da intenziviraju bilateralne pregovore i reše ga na nivou komisija za granice. 2018. godine Srbija se poziva na rezoluciju Evropskog parlamenta kojom se ističe da države Zapadnog Balkana neće postati članice EU dok ne reše granične sporove, i najavljuje se konačno rešavanje graničnog spora, koji je danas još uvek otvoreno pitanje. (Sandić i Simentić Popović 2020, 23-24)

Čini se da proširenjima EU istovremeno dolazi do stvaranja, ali i prevazilaženja granica jedne zemlje, te samim tim teritorijalni i granični sporovi dobijaju na značaju. (Geddes and Taylor 2015, 931) Dosadašnji koraci ka rešenju graničnih sporova između Srbije i BiH pokazali su se neefikasnim, iako su obe države izjavile saglasnost da ovo pitanje reše bilateralnim pregovorima - ali ne i saglasnost o prvobitnom priznanju

postojeće granice, ili o utvrđivanju i potom priznanju nove granice. (Sandić i Simentić Popović 2020, 22)

Ostavljanje samim zemljama da samostalno ili samoinicijativno reše ove sporove umesto kroz regionalne platforme za saradnju, može biti kobno po dalju integraciju, podižući tenzije između zemalja kandidata, ili pak čineći da se ovo pitanje zaobilazi. (Fouéré 2023, 4) Upravo na ovaj način kao poželjna platforma do izražaja dolazi Berlinski proces, koji je samitom u Beču 2015. obezbedio konačno razgraničenje između BiH i Crne Gore, uprkos prethodnim protivljenjima u BiH i pretenzijama na Sutorinu, što bi bez Berlinskog procesa ostalo otvoreno pitanje.

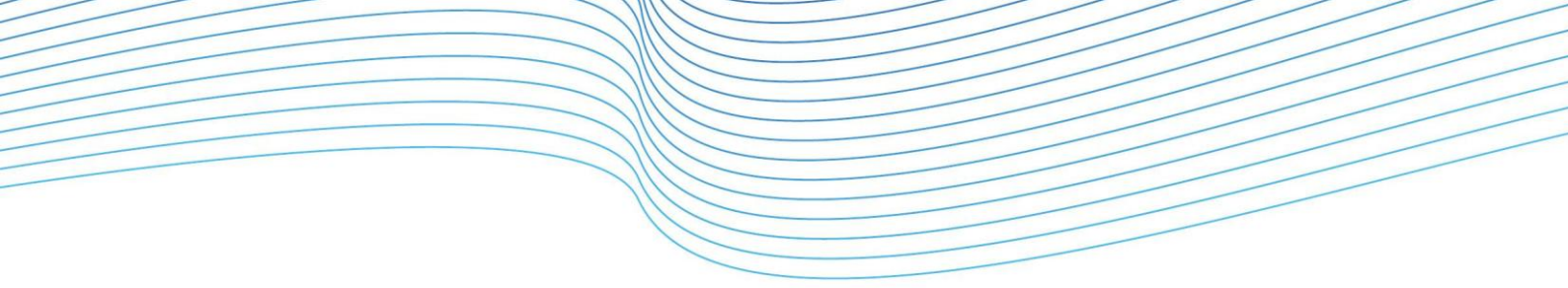
Pritajene smernice

Do danas postoji samo jedan predlog praktične politike EU čija je tematika Zapadni Balkan, a tiče se upravo i bilateralnih sporova i razgraničenja. (Fouéré 2023, 3) Naziv ovog dokumenta koji je objavila Evropska komisija glasi: Verodostojna perspektiva proširenja za pojačano angažovanje EU sa Zapadnim Balkanom, a adresiran je drugim relevantnim institucijama EU. Pomenuti strateški dokument iz 2018. godine na osmoj stranici poziva države da svoje granične sporove bezuslovno podlegnu arbitražnom rešavanju sporova (što iz primera Hrvatske i Slovenije vidimo da je bio jedini uspešan način rešavanja sporova, uprkos izazovima i osporavanju), naravno objašnjavajući da su obavezujuće odluke izvor konačnog rešenja, ali i pravne sigurnosti. Ove odluke upravo bi ponudile pravni sadržaj Ugovorima o pristupanju budućih članica. U aneksu pomenutog dokumenta ne pominju se granični sporovi, samim tim, ne postoje rokovi u kojima bi ove sporove trebalo rešiti. Treba imati na umu da ovaj dokument nije dobio punu podršku Evropskog saveta, a činjenica da i same države Evropske unije imaju međusobne bilateralne probleme slične prirode može upravo biti uzrok neažurnosti i pasivnosti kada su u pitanju praktični predlozi usmereni budućim članicama. U kasnijim dokumentima granice država Zapadnog Balkana takođe se ne pominju, sem u kontekstu prekogranične saradnje u upravnim poslovima, ili u kontekstu potrebe integracije regiona putem zajedničkog tržišta.

Postojeće konstatacije opstaju: rešenje bilateralnih problema će ostati važan kriterijum kada su u pitanju razvoj dobrosusedskih odnosa i pristupanje Uniji kao punopravna članica, a Evropska komisija ostaje svesna postojećeg graničnog spora kao prepreke saradnji dve zemlje. U Izveštaju Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu, kao i u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju, oba datirajući iz 2024. godine, još uvek se granični spor navodi kao problem.

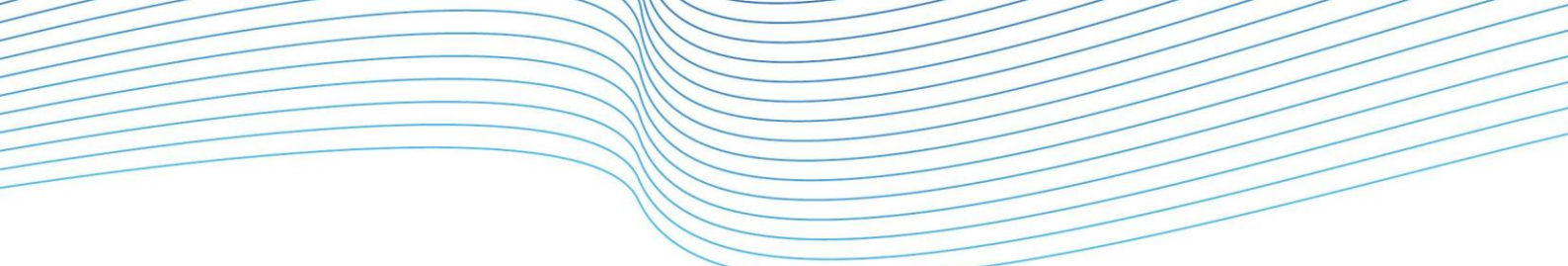
Suočavanje sa problemom

Jasno je da, usled složenog političkog nasleđa, primena pravnih pravila ne dolazi prirodno u odnosima između zemalja Zapadnog Balkana. Na primeru pomenutih zemalja vidljivo je da iako pravila postoje, odlučnost relevantnih političkih aktera jeste presudan činilac kada je u pitanju njihova konstruktivna primena. Nepopustljivost relevantnih aktera, ali i srpski uticaji koji se manifestuju kroz paralelne sporazume sa Republikom Srpskom i skoro pa potpunim odsustvom pregovora sa Bosnom i Hercegovinom, do sada nisu urodili plodom, a pokazuju i da ne postoji dobra vera da se za sedne za pregovarački sto.



Međutim, ako je verovati proklamovanoj volji država Zapadnog Balkana da postanu punopravne članice Evropske unije, rešavanje graničnih sporova ne može ostati neodgovoreno pitanje, pri čemu je važno podsetiti da su ovim državama dostupna mnogobrojna sredstva na tom putu. Sa druge strane, usled obostranog nedostatka inicijative, možda će za prevazilaženje ovog izazova u regionu upravo biti potrebno odlučnije prisustvo Evropske unije, kao što je to bio slučaj u sporovima zemljama Istočne i Srednje Evrope.

Metode mirnog rešavanja sporova su ograničene, a mnoge od njih (što se iz izrečenog i vidi) bile su isprobane u više navrata kada je u pitanju ovaj granični spor. Ono što je podrazumevajuće jeste da pomenuta sredstva nisu ograničenih dometa ili slepi put po sebi, već da upravo nevoljnost političkih aktera da se uhvate u koštac sa rešavanjem spora jeste ključni činilac na delu. Odgovor na pitanje postaje nedvosmislen - zaista u pitanju jeste sukob interesa, a ne sukob koji je isključivo pravne prirode. Kako bilateralni pregovori nisu zaživeli kao relevantna platforma, niti doveli do rešenja, a ne postoji dovoljno jasno uputstvo i nalog Evropske unije koji se odnosi na ovaj spor, ono što se nameće kao logičan korak Srbiji i Bosni i Hercegovini jeste arbitraža, kao još uvek neoprobano sredstvo - ali ishod do kog je dovela ona između Slovenije i Hrvatske nije ohrabrujuć, niti konačan.



Bibliografija

Dimitrijević, Duško. 2012. Državne granice nakon sukcesije SFR Jugoslavije. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Fouéré, Erwan. 2015. EU Enlargement and the Resolution of Bilateral Disputes in the Western Balkans. Policy paper, European Policy Centre.

Geddes, Andrew, and Andrew Taylor. 2015. "Those Who Knock on Europe's Door Must Repent? Bilateral Border Disputes and EU Enlargement." *Political Studies* 64, 4: 930-947.

Sandić, Goran, i Janja Simentić Popović, ured. 2020. Ako to mogu studenti - možete i vi! Rešavanje graničnih sporova Srbije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Beograd: Belpak.

Uilenreef, Arjan. 2010. Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process. Research paper, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. ;