



Међународноправни статус Превлаке

УДК 341.221.2(497.16)(26. 04)

Проф. др *Гавро Перaziћ*

Превлака – мало полуострво на улазу у Боку Которску, делило је историјску, геоморфолошку и морепловну судбину целокупног комплекса Бококоторског залива. Отуда су и воде тог залива спадале у унутрашње морске воде СФР Југославије.

Административне границе између бивших југословенских република, које су трансформисане у међудржавне границе на несхватљив начин са становишта међународног права, отварају међународноправни спор између СР Југославије и Републике Хрватске у који се укључује како проблем Превлаке, тако и мора које окружује то полуострво.

Међународни чиниоци (Европска заједница, Бадинтерова комисија и др.), прихватајући принцип *uti possidetis* као основу за разграничење, створили су могућност за „другачији договор“ о граници, што је у том случају неизбежно. Отуда међународно право мора да уважи принципе већ познате у међународном праву приликом разграничења новостворених држава, а пре свега геостратегијске околности, начело правичности и доброг суседства, морепловне (економске) околности, и друго.

У сваком случају, два суседа морају договорно уредити статус Превлаке и морског простора око ње, јер на то упућују и решења која је донела светска заједница (Савет безбедности), која је дала засебан правни статус том полуострву, за разлику од УНПА зона одређених према Венсовом плану. Судбински је важно да се воде Боке Которске задрже као унутрашње морске воде СР Југославије, јер би, у противном, појава два суверенитета на улазу у тај залив, а искључивог суверенитета над осталим заливима у том комплексу (Херцеговски, Рисански, Тиватски и Которски залив), био опасан преседан, који би био разлог за несигурност, ако ли не и за много теже ситуације.

Како је Превлака доспела у административне границе Хрватске

Од Бечког конгреса, 1815. године, па даље, и у току Првог светског рата, све до 1918. године, Бока Которска, па наравно и Превлака, остали су под аустроугарском влашћу, јер савезничким и удруженим силама није успело у току рата да је отргну. После Првог светског рата, од стварања Југославије 1918. године, унутрашње административне

границе су се често мењале, што је било унутрашњи проблем државе, у који се није могло мешати међународно право. Историја тих административних промена за време Краљевине Југославије, као и за време ФНРЈ, односно СФРЈ, после Другог светског рата, показује да су искључиво унутрашњи чиниоци власти имали ингеренције у вези с тим променама, с обзиром на разне државно-правне, економске и друге интересе, као и на жеље грађана којих су се те измене тицале. То се остваривало без икаквих насилних метода у односу на локално становништво, јер се радило о јединственој држави, а измене су санкционисали највиши органи власти путем својих аката (решења, одлуке и слично).

На самом почетку свог постојања 1918. године, Југославија је наследила разнолико административно устројство, будући да су њене територије до тада биле у разним државно-правним оквирима (две независне државе – Србија и Црна Гора, ослобођени делови од Турске, управна подручја која су до тада била под Аустроугарском). При томе, управна подела која је изведена у периоду од 1929. до 1931. године имала је посебан значај, јер су управне јединице (бановине) тада установљене остале исте, с изузетком Бановине Хрватске, све до 1941. године. Заправо, један од првих значајних правних аката о унутрашњем устројству државе је Закон о називу и подели Краљевине Југославије на управна подручја из 1929, када је и укинут службени назив државе – Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца и преименован у Краљевина Југославија. Тада је установљено девет бановина, а Управа града Београда, са Земун и Панчевом, чинила је посебну административну јединицу.¹ Између осталог, 1931. године промењена је, на основу Устава, граница између Приморске и Зетске бановине, тако што је одређена Неретљанским и Пељешачким каналом, уместо Неретљанским и Корчуланским каналом, како је била одређена по Закону од 1929. године. У свим тим променама Превлака је остајала у административним границама Зетске бановине.²

Међутим, управна подела која се догодила 1939. године са стварањем Бановине Хрватске имала је за Превлаку судбоносан значај, јер је она тада из Зетске бановине одвојена и припојена Бановини Хрватској. Заправо, уредбом о Бановини Хрватској (члан 1), из 1939. године, Савска и Приморска бановина, као и срезови Дубровник, Шид, Илок, Брчко, Градачац, Дервента, Травник и Фојница спојени су у једну бановину, под именом Бановина Хрватска, са седиштем у Загребу. Тако је Превлака, са својим срезом Дубровник, изашла из Зетске бановине. Писци указују да је то разграничење, изузев наведених босанских општина, послужило и за одређивање територије Хрватске после Другог светског рата.³

¹ „Службене новине Краљевине СХС“, бр. 232, 4. октобар 1929.

² Упоредити Закон о називу и подели Краљевине СХС на управна подручја 1929, исто (§ 3) и Устав Краљевине Југославије, „Службене новине Краљевине Југославије“, бр. 207, 9. септембар 1931 (чл. 83).

³ Миодраг Зечевић–Богдан Лекић, *Државне границе*, „Грађевинска књига“, Београд, 1991, стр. 10–11.

За време окупације, још 10. маја 1941, постигнут је споразум између Мусолинија и Павелића о одређивању граница између Краљевине Италије и Краљевине Хрватске, у којем је, између осталог, признат као саставни део Краљевине Италије „срез који обухвата цијелу Боку Которску линијом која оставља обалу на једној тачки између Цавтата и Виталине и пење се према сјеверо-истоку, укључив Груду и масив планине Орјен, док не достигне границу са Црном Гором“. Шта више, у време Другог светског рата на тлу Југославије створена је Независна Држава Хрватска (НДХ), у којој су постојале две утицајне зоне: Немачке и Италије. Линија њихових разграничења ишла је између Загреба и Карловца, Слуња и Сиска, Јајца и Купреса, Фоче и Вишеграда. Познати хрватски историчар Фердо Чулиновић наводи да је са пристанком Немачке владе „НДХ“, 4. јуна 1941, преузела источни Срем са Земуном, након чега је Павелић донео „Законску одредбу о источној граници НДХ“. Зигфрид Каше, посланик Трећег рајха у Загребу, потврдио је 5. јула 1941. „примитак ове информације“. ⁴ Пошто административне поделе за време окупације међународно право не признаје, оне су осуђене после Другог светског рата, али чак ни према тој подели Превлака није остала у границама Павелићеве Хрватске. ⁵

Неки теоретичари уставног права су често исказивали недоумице о ваљаности Уредбе о Бановини Хрватској са становишта тада важећег устава Краљевине Југославије. Основ за те дилеме налазили су у члану 116. тадашњег устава Краљевине Југославије на који се и позива у уводу те уредбе. Заправо, „Да би се обезбедило учешће Хрвата у животу државе и тиме очували јавни интереси...“, наводи се у уводу те уредбе као мотив за њено доношење, док у члану 116. Устава пише: „У случају рата, мобилизације, побуне, који би довели у питање правни поредак и сигурност државе или кад су до те мере уопште угрожени јавни интереси, Краљ може у том изузетном случају, указом наредити да се привремено предузму све изванредне неопходно потребне мере у целој Краљевини или у једном њеном делу, независно од уставних и законских прописа“. Такве мере „поднеће се накнадно Народном представништву на сагласност“. Истовремено, тада је било покушаја да се створи крајина као посебна административна јединица у Бихаћу од Крајине из Хрватске и Крајине из Босне (25 срезова), али без успеха.

Парламент Краљевине Југославије није имао прилику да ратификује ту уредбу, иако је, у чему се сви писци слажу, била уставног карактера. На основу тога, неки писци закључују да није била правно ваљана. Истина, због опозиције у Парламенту вероватно би тешко прошла, али је чињеница да то није ни покушано. Међутим, та уредба је ипак

⁴ Фердо Чулиновић, *Окупаторска подела Југославије*, Београд, 1970, стр. 336.

⁵ Према члану 43. Хашког правилника о законима и обичајима рата указује се да окупатор не може да врши никакве административне реформе, нити да те територије административно подешава према својим потребама.

спроведена у живот и прихватила је влада Душана Симовића у Београду 1941, пошто је то био један од главних услова које је поставио В. Мачек да би ступио у владу после пуча 27. марта 1941. године.⁶ Крњевић, потпредседник владе у Лондону, 23. априла 1943, на седници Владе, указао је да је тај споразум један од основа државне политике Краљевине Југославије.⁷ Отуда се мора закључити да чињеница да Уредбу није ратификовао Парламент Краљевине Југославије не може утицати на њену правну ваљаност како са становишта националног, тако и са становишта међународног права. Унутрашњи уставни чиниоци су је потврђивали својим изјавама, а није било покушаја до 1941. године да се промени фактичко стање створено после њеног доношења. После Другог светског рата Хрватска, као чланица ФНРЈ (СФРЈ), административно је наследила цео дубровачки срез, па и Превлаку, која је у њега спадала.

Превлака као међудржавни спор

Са озваничењем републичких граница у СФР Југославији као државних Превлака, мало полуострво на улазу у Бококоторски залив, постала је акутан и актуелан међудржавни проблем, због којег је настао гранични спор између СР Југославије и бивше југословенске републике Хрватске.

Разумљиво, не ради се само о тој малој површини копна, која није већа од квадратног километра, већ о много компликованијим проблемима везаним за то полуострво. Пре свега, ради се о морским просторима, као што су: унутрашње морске воде, територијално море, зона искључивих економских права, епиконтинентални појас, и друго. Будући да се ти морски простори вежу за копно Превлаке, на којима обална држава има суверенитет или нека искључива права, већ је опште прихваћено да сваки од тих простора поседује сопствени правни статус, који се ослања на статус копна које окружује, што је новом конвенцијом о међународном праву мора, из 1982. године, детаљно регулисано.

Основни проблем, из којег произилазе сви други, јесте управо то што би, ако актуелни правни статус Превлаке остане као трајан, односно у случају да Превлака остане у границама јурисдикције Хрватске, СР Југославија добила и сучељеног суседа у спољњем морском базену тог залива, а тај део Бококоторског залива изгубио би статус унутрашњих морских вода Југославије, који је од 1918. године имао, и издвојио би се из правног јединства мора који чини тај комплекс Бококоторског (или бококоторских) залива.

⁶ Видети: Б. Кризман, *Извори о седницама владе*, „Хисторијски преглед“, бр. 3–4/1961, Загреб.

⁷ А. Ј. 103–1–9, као и АВИИ–189 бр. рег. Лондон, 23–6–1943 – дискусија о Декларацији владе.

Узроци садашњег спора око Превлаке су веома сложени, почев од историјских, геостратегијских, пловидбених, имовинско-правних итд. Несумњиво је, што сва истраживања показују, да је Превлака, као истурено полуострво на улазу у Бококоторски залив природно, морепловно, административно и уопште у прошлости била судбински везана за Боку Которску. Наравно, у неким историјским периодима тај регион је могао бити делимично или у потпуности под влашћу овог или оног господара, али се Превлака функционално није одвајала од свог геоморфолошког и природног амбијента Боке Которске. Шта више, у историјској литератури се указује да се сам појам Боке Которске везивао некад за подручје улаза у залив. Тако у једном документу из 1517. године постоји податак да „од Боке до Верига има девет миља“.⁸ Касније се назив Бока Которска проширио на цело подручје залива и на околне територије.

Деоба јадранске обале

У раздео би богатства мора на јадранској обали приликом разграничења СР Југославије и Републике Хрватске, и то како копна, тако и свих морских простора који се везују за копно, будући да се ради о обалама некад заједничке и јединствене државе, а сада њених наследника, посебан значај имају геостратегијски и економски интереси. Јер, поред осталог, непокретна добра некад заједничке државе која су била у административним границама Хрватске остала су њој, и управо је она у тој деоби узела највећи део, несразмерно већи од укупног дела свих република које су имале обалу. Тако је од укупне дужине морске обале претходне Југославије Хрватској припало 1.889 km, а ако се томе дода још 4.453 km острвске обале, њена укупна обала износи 6.342 km, док СР Југославији остаје 293,6 km обалне границе. Према тим прорачунима, територијално море Хрватске износило би 31.389,6, док би површина територијалног мора СРЈ износила 2.504,8 квадратних километара. Осим тога, пошто су затечена материјална добра на обали мора и у приобаљу, која су енормна, изграђена средствима Федерације, било би праведно да се приликом решавања питања сукцесије та чињеница узме у обзир. Ипак, чињеница је да Хрватска, са својом веома разубењом обалом и изграђеном инфраструктуром, остаје на Јадрану као значајна поморска држава, која је насилном сецесијом приграбила добра која су била заједничко власништво СФР Југославије.

Имовинскоправни односи у вези с земљиштем на Превлаци

Хрватски писци Ј. Лучић и С. Обад у својој књизи *Конавоска Превлака* (Матица Хрватска, Дубровник, 1994)⁹, указују да сељаци Виталине, села које је смештено у продужетку северозападно од

⁸ Др Милош Милошевић, *Границе Боке Которске за време Млетачке владавине (1420-1797)*, „Годишњак Поморског музеја у Котору“, Котор, 1974, стр. 11.

⁹ И. Лучић – С. Обад, *Конавоска Превлака*, Матица Хрватска, Дубровник, 1984, стр. 115-116.

Превлаке, и поред многих спорења са државом нису никада добили ни динара за експроприсано земљиште. Такође, указују да су према аустројском закону о експропријацији и ратним чињеницама из 1878. и 1912. године аустроугарске власти могле док траје рат, уз накнаду, да уђу у посед таквих некретнина, уз услов да их након рата врате поседницима. Али, оне су и после Првог светског рата одлучиле да Превлаку задрже, те су 1916. године поведени преговори о откупу тих некретнина. Пошто већина Витаљана није пристала на цену, аустројске власти су приступиле поступку развлашћења. Тако је, Решењем Далматинског намесништва, 1917. године, наређено уступање тих честица на Превлаци ц.к. војничком ерару (благајни) у неограничено власништво са свим правима, уз накнаду која ће се заједнички установити од надлежног ц.к. Котарског суда. Укупна вредност тих имања била је процењена на 290.145,62 аустроугарских круна у злату.¹⁰ Према документацији, пошто није могло доћи до нагодбе, Котарски суд у Цавтату је ту своту новца доставио „на приплод Земљишном вересијском заводу у Задру“.

Власници земљишта су се дуго спорили и са државом Краљевином Југославијом, као и са СФР Југославијом. Тако је у једном од одговора на жалбе сељака Министарство војске и морнарице Краљевине СХС, у акту команданту Друге армијске области, указано да су бивше аустроугарске власти за развлашћено земљиште на Превлаци новац депоновале у суд у Херцег-Новом, те су тиме војне власти „разрешене сваке обавезе према појединцима који полажу право на суму новца која одговара њиховом делу експроприсаног земљишта“. Министар војни, армијски генерал Хадић, у свом акту напомиње да „како су сада наше војне власти наследнице бивше аустроугарске војне власти на ово земљиште то су и оне разрешене сваке даље обавезе“.

Будући да су и после Другог светског рата следиле жалбе сељака Витаљине, Министарство Народне одбране ФНРЈ потврдило је да су честице укњижене у општенародну имовину под органом управљања МНО ФНРЈ, да би 1958. године, у акту ДСНО-а, било наглашено да се то решење „има узети као исправа“. Најзад, и ревизију, као ванредни правни лек, Врховни суд НР Хрватске одбио је 11. новембра 1961. године, те је тиме правни поступак окончан и на највишој инстанци.

Дуготрајни спор сељака Витаљине и држава које су се наслеђивале указује на чињеницу да су све војске поседовале то полуострво за војне намене, па су се и оне наслеђивале као поседници тих парцела. Чињеница да је аустроугарска власт обавила експропријацију тог земљишта мора се узети као први акт развлашћења, без обзира на судбину депонованог новца који је наменила власницима имања. Отуда су констатације каснијих власти о наследству аустроугарских аката о експропријацији оправдане. Немогућност нагодбе између сељака и државе о висини износа који је понуђен као накнада за земљиште не

¹⁰ Исто, стр. 116.

чини те акте о експропријацији правно ништавним. Наравно, то не значи да се не би могао обновити спор и да нека следећа власт не би могла да удовољи захтеву сељака, али нема правног основа да евентуално такав поступак а priori носи неку правну обавезу да се све што је до сада предузимано ревидира. Отуда први акт о експропријацији од стране аустроугарских власти чини правну основу имовинског власништва државе, па актуелни и будући титулари тог власништва не могу бити одговорни за накнаду тог земљишта сељацима Виталине због евентуалног пропуста претходних власти.

Геостратегијски значај Превлаке у прошлости и садашњости

Одувек је полуострво Превлака привлачило пажњу због свог геостратегијског положаја, и то не само у односу на Боку Которску, већ за цео регион јужног Јадрана. После мира у Пожуну (1805), када је Француска дошла у посед Далмације, руска флота, под командом Димитрија Николајевића Сењавина, допловила је у јужни Јадран да би блокирала Боку Которску. Пошто су Руси окупирали Боку, са Црногорцима су организовали опсаду Дубровника. Уз помоћ генерала Мармонта, француски генерал Молитор је успео да деблокира Дубровник и 1806. године француски ратни бродови су упловили у луку Молунат, пришли Превлаци и искрцали 15 топова и другу ратну опрему, утврдили положаје и пожелели да контролишу прилаз Боки Которској. Сењавин је опомену Мармонта због постављене батерије на врху Превлаке, па пошто му приликом повлачења није било дозвољено да однесе топове и ратну опрему, он их је потопио у море. После тога, дошло је до удруженог напада Петра I Петровића и Сењавина на Французе – Руси су нападали с мора, а Црногорци и Бокељи са копна.¹¹

Половином прошлог века Аустријанци су подигли неколико утврђења на улазу у Боку Которску, од којих је једно осигуравало рт Оштру. Упоредо, била су постављена три фора (камено утврђење) и једна батерија за заштиту Тиватског залива.¹² Тако је Бококоторски залив био затворен форовима. С љуштичке стране један фор је био на рту Арзи, на полуострву Љуштици, други је осигуравао рт Оштру на Превлаци, док је трећи био на острвцу Рондони или Жањици (касније је острво названо Мамула по Лазару Мамули, цивилном и војном намеснику Далмације). Дакле, већ тада је Превлака вреднована као значајан војни објекат и војно утврђивана као геостратегијски положај за одбрану Боке.

На Превлаци је, поред сталне војне постаје, инсталиран светионик, сигнална станица, војна барака и друго, а на самом њеном врху изграђен је мол за приступ бродова. Упоредо, изграђена је цеста преко полуост-

¹¹ Исто, стр. 88–92.

¹² Исто, стр. 95 (према: Станко Павловић, *Приморске фортификације 19. столећа на источном Јадрану*, Повјесни архив Сплит, 1993, стр. 25–53).

рва, која је водила према рту Кобила. На Превлаци је аустроугарска војска одржавала вежбе, уз претходну најаву сељацима Витаљине да не би долазили за време вежби да обрађују имање.

У току Првог светског рата, широм рејона Боке Которске Аустроугарска је изградила утврђења, као и на њеним улазним вратима, уз концентрацију знатне војне силе, која је дејствовала 1914. године претежно против црногорског ловћенског фронта. Тако је у том базену било око 3.500 војника, сталне тврђавске посаде, 218 тврђавних топова, калибра 37–305 mm, 99 митраљеза, 46 рефлектора и девет торпедних цеви. Имала је тромесечне резерве за све потребе око 36.000 људи и 6.700 коња, а за снабдевање водом изграђене су бројне цистерне у утврђењима и на положајима.¹³

Слично је Превлаку користила и војска Краљевине Југославије. Тридесетих година она је на њој инсталирала тврђавну артиљерију, а на Превлаци је и чехословачка војска, на основу уговора с војним властима Краљевине Југославије, одржавала војне вежбе. Наравно, Југословенска народна армија користила је Превлаку за сличне намене, подешавајући објекте за одбрану и обуку својих јединица.

Геостратегијски значај Превлаке непрекидно је преокупирао наследице Аустроугарске у погледу поседства над тим полуострвом и његовог подешавања за војне намене, како бившу Краљевину Југославију, тако и СФР Југославију. Савезна Република Југославија, као део СФРЈ, остаје поморска држава, чија дужина обале износи 293,6 километара. Бока Которска је, у ствари, комплекс од четири залива (неки писци сматрају да их има три), а то су: Топла, Тиватски, Рисански и Которски залив. Они су везани уским мореузима: Кумборским, ширине 750 m, и Веригама, ширине 350–800 m и дужине 2.325 метара. Морски простор тих залива је веома погодан за сидрење бродова разне тонаже и за инсталирање разне опреме. Чак га неки писци убрајају у најатрактивније морске луке на Јадрану за војне намене, па се одатле могу контролисати Отрантска врата и цео јужни Јадран. Зато није чудно што су се многи у прошлости отимали за Боку, а онај ко је поседовао жилаво је бранио.

Околни географски положаји и морски делови лоцирани унутар њих у облику посебних целина, спојени мореузима, погодни су за појединачну одбрану сваке целине. Околни копнени амбијент оивичава тај водени простор падинама Ловћена и Буковице, а затим билом планине Оријен, одакле се, преко Суторина, спушта на Превлаку. При томе, војничка логика указује да је Превлака објекат који заправо чини врата Боке – она отвара и затвара врата према отвореном мору.

Војни стручњаци¹⁴ сматрају да Бока Которска има довољну дубину унутрашњих пловних путева, а сам залив, који улази у државну територију, чини 87.334 km² акваторије. Ширина и дубина мора је таква да

¹³ „Војска“, НИУ „Војска“, специјални додатак Досије Превлака, 1. октобар 1992.

¹⁴ Исто, Р. Радиновић, *Војностратегијски значај Превлаке*.

Заливом могу да плове све врсте ратних, трговачких и путничких бродова. Иначе, заливи и њихове обале су заштићени рељефом и имају повољне природне услове за заштиту пловних објеката. Унутрашња дислокација лука, поморских објеката и инфраструктуре обезбеђује сигурну противавионску заштиту. У историји, приликом разграничења новостворених држава, тај геостратегијски аспект имао је велики значај. Због тога се и сада геостратегијски чинилац мора процењивати у односу на обе граничне државе, односно треба прецизно одредити шта доноси једној, а у чему може да штети другој држави.

Геостратегијски положај тог објекта и границе у том региону указују да је Превлака неупоредиво значајнија за одбрану СРЈ него за Републику Хрватску. Положај и узани гранични простор између СРЈ и Хрватске не даје сигурност да би Хрватској Превлака могла значајније и трајније да послужи у одбрани, док за СРЈ имају вишеструки значај. Исто тако, уважавањем тог геостратегијског принципа, за који је СРЈ јако заинтересована, не би се правила штета ни северном суседу ни трећим државама.

Ако би Превлака остала под јурисдикцијом Хрватске, морски простор унутар спољњег базена морао би да се дели између два сучељена суседа, тако да би сваки од њих добио на најширем делу по око 1.400 m ширине мора, над којим би имао суверенитет. То више не би биле унутрашње морске воде, већ би се установила нова категорија права мора у спољњем базену – територијално море. Такав режим би дао свакој од обалних држава право да дозволи унутар свог дела мора упловљавање страних бродова, поред права које имају њени сопствени бродови. У случају да неки од суседа буде у војној коалицији која се нађе у ратном стању са неком од сучељених држава у том базену, ситуација би за другог суседа била катастрофална, а ако би се оружани сукоб односио на неке друге државе, а један од суседа био у ратном стању, питање је како би други сусед могао да очува своју неутралност, јер је извесно да би у том случају цео тај морски простор у улазном (спољном) базену постао ратиште, поготову ако би послужио у било којем виду у ратне сврхе. Осим тога, уколико би тај базен био подељен, свака обална држава би могла у свом делу мора да одређује правни режим по својој вољи, а они не би морали да буду истоветни, уколико се државе не би претходно договориле.

Зависно од околности, Превлака на улазу у Боку Которску може идеално да послужи, с једне стране, као део обале подесан за поморску блокаду целокупног Бококоторског залива, уколико би она била у поседству неке друге државе, али и као баријера против блокаде коју би предузели бродови других држава према Боки Которској уколико би била, заједно са Боком Которском, у СР Југославији. Свакако, није теоретски немогуће замислити да би у случају неког оружаног сукоба у којем не би учествовале, те две државе, као суседне обалне државе, могле да прогласе неутралност или тај залив у целини као неутрализовану зону. Али, ако би то урадила једна од њих у односу на свој део мора,

велико је питање како би то могла да оствари ако би друга држава била ангажована у рату. Исти проблеми би настали у случају неке колективне акције засноване на одлукама Савета безбедности или Генералне скупштине Уједињених нација. Дакле, међународноправни проблеми у вези с Превлаком стављају на пробу многе институције права мора, као и права које важи у оружаном сукобу. Заправо, неумитно се показује неодрживим искључиви суверенитет над тим заливима, а подељени суверенитет на њиховим улазним вратима.

Морепловна целина

У морепловном погледу Превлака има непроцењив значај, посебно за Боку Которску, али и за пловидбу уопште тим пловним рутама. Зато је она функционално увек била везана за тај залив и чинила је део његовог јединственог пловног комплекса. Тако је у оквиру Поморске области јужног Јадрана (Котор) Лучка капетанија Зеленика обухватала подручје омеђено границом која иде од увале Превлака обалом до рта Оштри, Херцеговски залив, Кумборски теснац, обалом до светионика рт Турски, затим правцем који чини границу Лучке капетаније Котор, средином теснаца Вериге до села Петровићи, и даље обалом до рта Кочиште и цртом која спаја тај рт са селом Петровићи на супротној страни. „Такође Лучка капетанија Херцегови обухвата подручје од увале Превлака до Оштрог рта, Херцеговски залив до границе Лучке капетаније Зеленика, укључујући насеље Росе, даље обалом до рта Кочиште те од овог до с. Петровићи“. Јединство морепловне администрације целог Бококоторског залива потврђује и Решење о територијалној надлежности Управа поморских области¹⁵ од 14. априла 1952, у којем у т. 3 пише: „Територијална надлежност поморске области Јужног Јадрана са седиштем у Котору, обухвата подручје обале и територијалног мора ФНРЈ које се простире унутар границе која иде до увале Превлака, укључив полуострво Превлака, морском обалом у територијалним водама све до ушћа реке Бојане а одатле државном границом ФНРЈ на реку Бојану у Скадарском Језеру, укључив реке и канале пловне за морске бродове“.

Административна укљученост Превлаке у границе Хрватске као чланице претходне Југославије била је ирелевантна за функционалност тог полуострва као саставног и јединственог дела Боке Которске, која је спадала у Поморску област јужног Јадрана. Иначе, та функционалност и јединство тог базена у управном погледу одређени су чланом 3. Уредбе о оснивању управа поморских области из 1952. године,¹⁶ коју је потписао председник владе ФНРЈ Ј. Б. Тито: „Управе поморских области као територијални органи поморске управе, старају се непосредно или преко лучких капетанија и лучких испостава као својих

¹⁵ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 28, 1952.

¹⁶ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 1, 1952.

подређених органа о сигурности поморског саобраћаја и пловидбе по мору, о реду и поретку у лукама, на бродовима и лукама у обалном мору ФНРЈ, о правилном функционисању поморске расвете и балисажних знакова у обалном мору СФРЈ, као и о заштити људских живота на мору“.

Несумњиво, Превлака је драгоцен објекат за поморску привреду, посебно за пловидбу у коју су укључене луке Бококоторског залива. Она знатно доприноси сигурности упловљавања и испловљавања бродова, јер као први и истурени морепловни објекат Бококоторског залива може да послужи за разне намене у редовном поморском саобраћају, посебно за сигурност саобраћаја, ред и поредак који влада унутар пловног пута, као и за помоћ у невољи бродовима и на ширем простору, не само унутар Залива. У садашње време је немогуће замислити пловидбу у Залив и из тог базена без тих врата која дочекују и испраћају све бродове који туда плове. У том погледу, за Хрватску то полуострво нема никаквог значаја, што је један од важних аргумената за тврдњу да би Бока Которска без Превлаке у погледу морепловне функције и ефикасног саобраћаја, са лукама у њој, била као руинирана грађевина којој је нестао један од камена темељаца на којима је стајала.

Актуелно међународноправно решење

Планом мировне операције Уједињених нација за Југославију (Венсов план), чији је иницијатор било Председништво СФРЈ, предвиђено је у тачки 18 (Пресељење ЈНА) да „у сагласности са претпоставком о заштитним функцијама снага УН у подручјима под заштитом УН, било која јединица ЈНА размештена у другим деловима Хрватске била би пресељена у места ван те Републике.“ О распореду тог пресељења требало је да се договоре шеф снага УН и савезни секретар за народну одбрану СФРЈ. У одељку наведеног плана, којим се регулише питање демилитаризације подручја под заштитом УН, детаљно је разрађена обавеза демилитаризације и поступак да се она оствари „што је пре могуће“. Ради се, заправо, о УНПА зонама са тачно одређеним општинама или деловима општина, али ни у једној од тих зона Превлака се не помиње. Узгредно, у тексту плана се указује: „Мали одред војних посматрача би такође био послат у Дубровник“. У рејону Дубровника биле су оружане акције после одбацивања побуњеничких оружаних снага Хрватске из рејона Превлаке, и ту су се јединице ЈНА задржале, те се обавеза повлачења и на њих односила.

Након успоставе УНПА зона, командант снага УН генерал Намбијар је 10. јула 1992. покренуо то питање у оквиру повлачења ЈНА са свих територија Хрватске, па и из рејона Дубровника и са Превлаке. Влада Југославије је 17. јула 1992, у свом меморандуму (о неким нерешеним питањима разграничења са републиком Хрватском), нагласила да „... Рт Превлака својим положајем контролише цео Бококоторски залив, односно 30% морске обале Савезне Републике Југославије

је...“, и да „Влада СРЈ указује да је до коначног решења питања разграничења, војска Југославије спремна да напусти подручје Превлаке под условом да се оно стави под привремену контролу Уједињених нација“.

После седнице Врховног савета одбране СРЈ, у сталном контакту Државног комитета за сарадњу са УНПРОФОР-ом и Владом СРЈ, дошло се до решења да се, поштујући Венсов план, донесе одлука о повлачењу ЈНА са Превлаке, што су договорно постигли председник СРЈ и председник Владе СРЈ са копредседницима Конференције о Југославији.

Веома значајну обавезу СРЈ и Републике Хрватске чинила је заједничка декларација Ћосић–Туђман, потписана у Женеви 30. септембра 1992, у присуству и потпис као сведока копредседника Конференције о Југославији Венса и Овена. У тој декларацији (т. 3) наглашено је да: „Два председника сагласни су да војска Југославије у складу са Венсовим планом напусти Превлаку до 20. октобра 1992. године. Безбедност у том подручју ће се решити демилитаризацијом и постављањем посматрача Уједињених нација. Општа безбедност Боке Которске и Дубровника решиће се даљим преговорима“. Председник СРЈ, на основу те декларације, издао је Наредбу 2. октобра о повлачењу војске Југославије са Превлаке, које је требало обавити до 20. октобра 1992. године. Најзад, Савет безбедности УН усвојио је Резолуцију 779, 6. октобра 1992, која је у основи потврђена новом резолуцијом 981/95 о статусу демилитаризације Превлаке.

Резолуцијом Савета безбедности наметнута је посебна обавеза СРЈ и три заједничке обавезе обема странама у спору. Посебна обавеза се односила на повлачење оружаних снага СРЈ са Превлаке, а заједничке обавезе на демилитаризацију Превлаке и уклањање тешког наоружања из суседних области Црне Горе и Хрватске. Није била мање значајна ни обавеза да се поведу преговори о безбедности Боке Которске и Дубровника, која имплиците произилази, иако није изричито поменута у наведеној резолуцији, јер се она позива на Декларацију Ћосић–Туђман и управо посебно поздравља споразум о демилитаризацији „полуострва Превлаке“.

Опште политичке околности и однос снага на домаћем и на међународном плану указивали су да СРЈ не сме давати повода за увлачење у ратно стање. То је период када су увођене санкције против СРЈ, када је призната Република Хрватска и примљена у чланство УН, Шеста флота је у том периоду допловила у Јадран, СРЈ искључена је из рада Генералне скупштине УН, а на разне начине бојкотована је у другим међународним организацијама, уз све интензивнију медијску хајку против СРЈ, и слично, па је оружана конфронтација с Републиком Хрватском могла да доведе до оружаног конфликта који би постао оружани сукоб међународног карактера. Заправо, до тада је оружани сукоб био унутрашњег карактера (немеђународни). У њему је Југославија водила акције против побуне, а решавање тог проблема је према

међународном праву у домену сваке државе, док би се, у супротном, тај сукоб трансформисао у међународни, што би имало за Југославију вишеструке последице. То се морало избећи и Југославија је на тај начин остала имуна на приговоре да је у такав оружани сукоб улазила. Оружани сукоб на територији Хрватске био је унутрашњи сукоб, али је настављен између Републике Српске Крајине и Хрватске као сукоб-љених страна. Дакле, у то време као оптимално могла се постићи демилитаризација Превлаке, чиме је искључен апсолутни суверенитет Хрватске на том полуострву.

Статус демилитаризације је већ одавно познат и веома је често примењиван у историји на одређеним подручјима. Превлака се, најзад, после скоро два века од како су се на њој настањивале као једини становници војске разних држава, ослободила војног присуства и не може бити коришћена у војне намене. Демилитаризацијом неко подручје жели да се ослободи војног присуства, као и свих војних компонената које војсци могу да послуже. То су обично осетљива подручја, пре свега, за односе суседних држава, али и уопште, која могу да послуже као опасност за мир у региону. Она су формалноправно могла да остану под јурисдикцијом неке државе, али је та надлежност била оптерећена сервитутом (службености) у корист трећих држава или уопште светске заједнице. Често је уз тај статус одређиван и статус интернационализације, којим су се та територија и њен положај стављали под контролу или управу неког због тога успостављеног међународног тела. Основна намена таквог подручја је била да се отклони могућност оружаног сукоба и да оно не послужи у ту сврху. У новије доба се чак недовољно познатим областима одређује тај статус да би се заједница унапред обезбедила од њихових могућих злоупотреба. Тако су демилитаризовани Антарктик (1959), Космос (1967) разна поморска просторства и делови Латинске Америке (1967).

Обично се тај статус одређивао мировним уговорима побеђеним државама у односу на нека гранична подручја која су била осетљива или спорна у односима држава, које су те обавезе могле сматрати неком врстом казне. Тако су после оба светска рата побеђеним државама наметане такве обавезе, на пример: Версајским уговором, 1919. године, Немачка се обавезала да демилитаризује леву обалу Рајне и појас на десној обали у ширини 50 km, што је Хитлер прекршио 1936. године; миром у Лозани 1923. године демилитаризовано је неколико острва у Јеђејском мору, а после Другог светског рата Финска се обавезала да и даље држи демилитаризована Аландска острва, и слично.

У случају Превлаке, демилитаризација је одређена на уопштен начин, што значи да се ради о потпуној демилитаризацији. Што се тиче обавеза двеју страна везаних за уклањање тешког оружја из суседних области Црне Горе и Хрватске, према тексту Резолуције то је делимична демилитаризација, јер није речено да се уклоне све врсте оружја. Наравно, то за Превлаку није коначно, већ привремено решење, али ниједна заинтересована држава не може да користи то полуострво за

ратне сврхе све док има тај статус. Чак и када би нека од заинтересованих држава била у ратном стању била би обавезна да и даље поштује режим демилитаризације тог полуострва. Зато би се у том случају могло говорити и о елементима неутрализације, иако се тај статус изричито не помиње у Резолуцији Савета безбедности. Према томе, режим који је установила ОУН има јачу правну снагу него евентуално војна потреба неке државе која би, мислећи да је то правно њена територија, покушала да је искористи за војне намене. Тај режим контролишу УН (УНПРОФОР) и само оне могу да га промене.

Отуда, и поред јединственог општег циља, постоје разлике у правном статусу Превлаке и УНПА зона. Наиме, чињеница је да је општи циљ тих режима јединствен – обезбеђење да се прекид непријатељства одржи како би се успешно одвијали даљи преговори за решење кризе. Према томе, циљ је да се коначно решење кризе постигне мирним средствима, при чему ће се као основни елемент тог решења унети и граница између две државе. Ипак, с обзиром на то да су за УНПА зоне и Превлаку УН донеле два акта који непосредно служе као правни основ обавеза (Венсов план и Резолуција Савета безбедности), њима је предвиђена демилитаризација, и то првим насељених подручја, а другим територије на којој нема становника.

У УНПА зонама је, на захтев Председништва СРЈ, одређен комплетан правни режим којим је суспендована хрватска јурисдикција са територије заштићених зона, чиме није прејудуцирано коначно решење. Исти статус у погледу јурисдикције односи се на Превлаку. Међутим, у УНПА зонама, све док Хрватска није постала међународноправно призната држава, у правној обавези је била СФРЈ, с једне, а Уједињене нације с друге стране. После повлачења ЈНА из тих зона њену улогу су преузеле јединице УНПРОФОР-а, док су се уместо Југославије конституисали нови актери одговорни за поштовање Венсовог плана – Република Хрватска и Република Српска Крајина. На међународноправном плану они су се третирали подједнако у оружаном сукобу као стране тог сукоба. За разлику од наведеног правног односа, на Превлаци се СРЈ директно појавила наспрам Републике Хрватске, па су та два режима независна један од другог. Наиме, ако би нестале УНПА зоне из било којег разлога то се не би односило и на Превлаку.

У суштини правног односа у УНПА зонама било је право народа на самоопредељење територија које те зоне покривају, које су ЕЗ и УН игнорисале и због којег се и води грађански рат, док на територији на Превлаци нема становника, па приликом одлучивања морају бити доминантнији други принципи о коначној правној судбини Превлаке. У статус Превлаке укључен је и статус морског простора који је окружује, док у УНПА зонама нема тог простора. Посебно је значајно да је за актуелни статус Превлаке везан и статус Боке Которске у погледу безбедности, како је најављено у заједничкој декларацији Ћосић–Туђман, а на одређен начин реафирмисано наведеном резолуцијом Савета безбедности. Безбедност Дубровника је решена повлачењем ВЈ из тог

региона и сада, за узврат, треба решавати безбедност Боке Которске, како је обећано са потписом та два уставна шефа државе. Наравно, основно питање безбедности Боке је Превлака. До постизања тог циља актуелни статус треба да опстане, о чему треба да се побрину и Уједињене нације. Отуда стално понављана теза у документима ЕЗ и УН о постојећим границама република као државним границама „уколико се другачије не договори“ има примену баш у рејону Превлаке, где би тај „другачији договор“ требало да буде заснован на другачијим начелима од оних које је Бадинтерова комисија инаугурисала (принцип *uti possidelis*) као примарне, на жалост, на штету српског народа.