

PRILOG POZNAVANJU HRVATSKO-SRBIJANSKOGA GRANIČNOG SPORA U HRVATSKOM PODUNAVLJU - HISTORIJSKO-GEOGRAFSKI I SUVREMENI ASPEKTI

A CONTRIBUTION TO THE STUDY OF THE CROATIAN-SERBIAN BORDER DISPUTE IN THE CROATIAN DANUBE REGION - HISTORICAL, GEOGRAPHICAL AND CONTEMPORARY ASPECTS

BRANIMIR VUKOSAV^{1*}, ZVONIMIR MATIJEVIĆ²

¹ Sveučilište u Zadru, Odjel za geografiju, Ulica Dr. Franje Tuđmana 24 i, 23 000 Zadar, Hrvatska / *University of Zadar, Department of Geography, Zadar, Croatia*, e-mail: bvukosav@unizd.hr

² Gimnazija Nova Gradiška, Trg kralja Tomislava 9, 35 400 Nova Gradiška, Hrvatska / *Nova Gradiška Gymnasium, Nova Gradiška, Croatia*, e-mail: zamtij96@gmail.com

* autor za kontakt / *corresponding author*

DOI: 10.15291/geoadria.3074

UDK: 911.3:32(497.5-04)(497.5-3Podunavlje =163.41 =163.42)] =163.42=111

Pregledni rad / *Review*

Primljeno / *Received*: 28-7-2020

Prihvaćeno / *Accepted*: 10-11-2020



Višestoljetno postojanje hrvatskih zemalja u različitim političko-geografskim okvirima, kao i njihov granični položaj između civilizacijski i kulturno različitih i često suprotstavljenih političko-teritorijalnih cjelina uvjetovali su proces vrlo dinamičnih političkih, teritorijalnih i demografskih mijena koje su postupno oblikovale granice suvremene Republike Hrvatske. Od takvoga historijsko-geografskog dinamizma nije bilo iznimka ni područje hrvatskoga Podunavlja, odnosno prostor suvremene državne granice Republike Hrvatske sa Srbijom. Geneza hrvatske državne granice u tom području najvećim je dijelom novijega datuma, no njezin nastanak 1945. kao republičke granice između Hrvatske i Srbije u sklopu novonastale socijalističke Jugoslavije posredno je uvjetovan historijsko-geografskim procesima koji su mu prethodili. Osamostaljenjem Republike Hrvatske i drugih republika bivše Jugoslavije dolazi do niza otvorenih granično-teritorijalnih pitanja stvorenih promjenom republičkih granica u međudržavne, od čega nije izuzeta ni navedena istočna granica Hrvatske. Njezin sjeverni dio koji je vezan uz tok rijeke Dunav postaje predmetom spora Hrvatske prvo sa SR Jugoslavijom, a potom i sa Srbijom, ponajprije zbog činjenice da čin preciznog određenja granice nije proveden za vrijeme socijalističke Jugoslavije te zbog suprotstavljenih geografskih i pravnih interpretacija o njezinu pružanju. Historijsko-geografskom analizom nastanka i razvoja hrvatsko-srbijanske granice u hrvatskome Podunavlju u 20. stoljeću, u radu se kontekstualizira aktualni hrvatsko-srbijanski granični spor na dijelu međusobne granice vezanom uz rijeku Dunav. Pregledom historijsko-geografskih čimbenika, kao i vrednovanjem stajališta dviju zemalja po pitanju spora u svjetlu međunarodno-pravne prakse nastoji se donijeti relevantne zaključke o razgraničenju Hrvatske i Srbije u području hrvatskoga Podunavlja.

KLJUČNE RIJEČI: hrvatsko Podunavlje, granice, Dunav, historijsko-geografski razvoj, granični spor

The centuries-long existence of Croatian lands in different political and geographical frameworks, as well as their bordering position between civilizational and culturally diverse and often opposing political and territorial units, have conditioned the process of very dynamic political, territorial and demographic changes that gradually shaped the borders of the modern Republic of Croatia. The area of the Croatian Danube region with the country's eastern national border to Serbia, has not been exempt from such historical and geographical dynamism. The genesis of the Croatian national border in this area is mostly recent, but its emergence in 1945 as the republic border between Croatia and Serbia within the newly established socialist Yugoslavia was indirectly conditioned by the historical and geographical processes that preceded it. With the independence of the Republic of Croatia and other republics of the former Yugoslavia, a number of open border and territorial disputes created by the change of the republic's borders to national ones occurred. The above mentioned eastern national border of Croatia is among such disputed areas. Its northern segment which is related to the stream of the Danube river became an object of Croatian territorial dispute, firstly with FR Yugoslavia and afterwards with its successor Serbia, mostly due to the opposing geographic and legal interpretations concerning borderline, and the fact that the precise delineation was not conducted during the time of socialist Yugoslavia.

The actual border dispute between Croatia and Serbia in the Danube river region is contextualized in the paper through a historical and geographical analysis of the border's genesis. A review of historical and geographical facts, as well as a valorisation of both countries' views on the matter of the disputed border segments are used to reach relevant conclusions regarding the dispute in question.

KEY WORDS: Croatian Danube region, borders, Danube, historical and geographical development, border dispute

UVOD

S duljinom od 317,6 km od tromede s Mađarskom na sjeveru do tromede s Bosnom i Hercegovinom na jugu, istočna državna granica Republike Hrvatske sa Srbijom u području hrvatskoga Podunavlja dijelom svoje crte pružanja jedna je od najmlađih hrvatskih granica, uz iznimku njezina središnjega odsjeka od ušća Drave u Dunav do točke na Dunavu nedaleko od Iloka (Sl. 1.). Svoj načelni oblik granica je dobila u prvim godinama nakon završetka Drugoga svjetskog rata, tijekom upravno-teritorijalnog definiranja sastavnica tadašnje FNRJ, te je većinom druge polovice 20. stoljeća imala funkciju međurepubličke granice u okvirima bivše države sve do 1991. i osamostaljenja Hrvatske. Tada poprima ulogu državne granice, a od 2013. godine i ulogu izvanjske granice Europske unije, s perspektivom međe tzv. „schengenskog prostora“¹. No, od vremena bivše države kada je granica nominalno definirana, nikad zapravo nije precizno delimitirana, a takav propust bivšega režima prouzročio je suvremeni granični spor između Republike Hrvatske i Re-

INTRODUCTION

With the length of 317.6 km from the tripoint with Hungary in the north to the tripoint with Bosnia-Herzegovina in the south, the eastern border of the Republic of Croatia with Serbia in the Croatian Danube area is among the youngest Croatian borders with an exception of its central segment that stretches from the confluence of the river Drava into Danube to a point in the course of Danube near Ilok (Fig. 1). The border got its provisory shape in the first years after the end of the World War II, during the administrative-territorial definition of the constituents of the former Federative National Republic of Yugoslavia. During most of the second half of the 20th century the border had a function of an administrative border between the republic of the former Yugoslavia until Croatian independence in 1991. At that point of time it changed into a national border, and in 2013 became a border of the European Union, with a perspective of becoming a border of the so-called 'Schengen area.'¹ However, since the border was nominally defined during the time of former

Yugoslavia, it has never actually been precisely delineated, and this omission of the former regime caused the contemporary border dispute between the Republic of Croatia and the Republic of Serbia.

The key problem of the border between Croatia and Serbia is related to its segment from the tripoint with Hungary to the point near Ilok. In that segment, the middle of the course of the Danube was in principle defined



SLIKA 1. Granice Istočne Hrvatske
FIGURE 1 Borders of Eastern Croatia

¹ Schengenski prostor obuhvaća teritorije 26 europskih zemalja koje su usvojile sporazum potpisan 1985. u Schengenu u Luksemburgu. Schengenski prostor funkcionira kao područje jedne države, s kontrolama za one koji ulaze i izlaze iz područja, ali bez unutarnjih graničnih kontrola među zemljama potpisnicama. Hrvatska se, kao članica Europske unije, također obvezala na pristupanje Schengenskom prostoru (URL 1).

¹ 'Schengen area' encompasses the territories of 26 European countries that adopted an agreement signed in 1985 in Schengen, Luxembourg. The Schengen area functions as a single country, with outer border controls for those that enter or exit the area, but without the inner border controls between the countries that have signed the agreement. As a member of the European union, Croatia is also obliged to join the Schengen area (URL 1).

publike Srbije.

Temeljni problem razgraničenja Hrvatske i Srbije vezan je uz dio granice od tromede s Mađarskom do Iloka gdje je, na temelju rješenja u tu svrhu osnovane Komisije Predsjedništva AVNOJ-a za izradu prijedloga razgraničenja teritorije između Vojvodine i Hrvatske (tzv. „Đilasove² komisije“) godine 1945. sredina toka rijeke Dunav načelno definirana kao granica dviju federalnih jedinica. Iako je potvrđeno Ustavom Federativne Narodne Republike Jugoslavije godine 1946., takvo „rješenje“ ostavilo je otvorenim problem preciznog određivanja granične crte i uzimanja u obzir ili revidiranja katastarskih općina koje su, pak, pratile stari tok Dunava od prije antropogenih i prirodnih promjena njegova toka. Ova diskrepancija između „Đilasove“ granice i granica katastarskih općina nije riješena sve do 1990-ih i do osamostaljenja Hrvatske. Područje Dunava postaje tako graničnim područjem neovisne Hrvatske, a neriješeno pitanje preciznog utvrđenja granice naslijeđeno je u vidu graničnog spora između današnjih dviju država koje imaju različite stavove o tome kuda bi se granična crta trebala pružati. Dodatni problem pri konačnom razgraničenju je i činjenica da je Dunav ravničarska rijeka koja meandrira i mijenja tok pod utjecajem Coriolisove sile pri čemu dolazi do erozije na desnoj (zapadnoj) obali, te akumulacije na lijevoj obali rijeke. Zbog navedene prirodno-geografske značajke, došlo je i do dodatnog pomicanja toka Dunava prema zapadu, a nauštrb hrvatskoga državnog teritorija. Ova značajka svako inzistiranje na toku Dunava kao fiksnoj međudržavnoj granici čini dugoročno problematičnim (MATIJEVIĆ, 2020.).

Rad je podijeljen u dva dijela: historijsko-geografski pregled razvoja granice i analizu graničnog spora. U prvom dijelu se, uz pomoć dostupne literature i izvora, analiziraju historijsko-geografski procesi i granične mijene u prostoru hrvatskoga Podunavlja u 20. stoljeću radi razumijevanja širega konteksta nastanka istočne hrvatske granice, poglavito političko-geografskih okolnosti u kojima se u prošlom stoljeću razvijao ovaj dio hrvatskih

as the border of the two federal units of Yugoslavia in 1945 based on the decision of a special commission called ‘The AVNOJ presidency commission for reaching a proposal for delimiting the territories of Vojvodina and Croatia’ (the so-called ‘Đilas² commission’). Although in 1946 the Constitution of the Federative National Republic of Yugoslavia confirmed the proposal, such a ‘solution’ has left an open issue of the precise delimitation of the borderline by either taking into consideration or revising the cadastral municipalities which followed the former course of the Danube river before it changed due to anthropogenic alterations and natural processes. This discrepancy between the ‘Đilas’ border and the cadastral municipalities’ borders was not resolved until the 1990s and Croatia’s proclamation of independence. The Danube region becomes the borderland of the independent Croatia and the unresolved issue of the precise delimitation of the border become a legacy in the form of border dispute among the two contemporary countries that have the opposing views about the border line. The additional problem in the final delimitation is the fact that the Danube is a plain river that meanders and changes its course naturally due to the Coriolis force, eroding the right (west) bank and accumulating material on the left (east) bank. Due to that particular natural feature there has been additional natural movement of the Danube’s course towards west, at the expense of Croatian national territory. This particular natural feature makes any insisting on the course of Danube being a fixed international border problematic in the long run (MATIJEVIĆ, 2020).

The paper consists of two parts – a historical and geographical review of the border development and an analysis of the border dispute. In the first part, the available literature and sources are used to analyse the historical and geographical processes and border changes in the area of the Croatian Danube region throughout the 20th century, with an aim of understanding the broader context of the forming of the eastern Croatian border, mainly in terms of the political and geographical circum-

² U literaturi se komisiju najčešće naziva „Đilasovom komisijom“ po Milovanu Đilas, članu Centralnog komiteta Komunističke partije Jugoslavije i saveznim ministrom za Crnu Goru koji je imenovan njezinim predsjednikom.

² In the literature, the AVNOJ commission is commonly referred to as the ‘Đilas commission’, after its president Milovan Đilas, a member of the Central Committee of the Communist Party of Yugoslavia, who was also a federal minister for Montenegro.

zemalja. U drugome se dijelu opisuje i analizira problem razgraničenja dviju država u aktualnim geopolitičkim okolnostima, te se iznose dostupni argumenti jedne i druge strane u hrvatsko-srbijanskom graničnom sporu radi donošenja relevantnog zaključka o mogućem ishodu spora.

Temeljna hipoteza historijsko-geografskoga dijela analize jest da je u području hrvatskoga Podunavlja ishod teritorijalnih mijena u 20. stoljeću za Hrvatsku bio većim dijelom nepovoljan. Na historijsko-geografsku analizu potom se nadovezuje analiza aktualnoga graničnog spora Hrvatske sa Srbijom gdje se pregledom argumentacije obiju strana nastoji utvrditi kako činjenično stanje tako i mogući ishodi spora, imajući u vidu sve relevantne historijsko-geografske i međunarodnopravne čimbenike. Pritom je temeljna hipoteza da su u razdoblju nakon okvirnog definiranja granice između Hrvatske i Srbije u vremenu SFRJ sva sporna područja upravno, gospodarski i infrastrukturno pripadala upravo Hrvatskoj.

PRIJAŠNJA ISTRAŽIVANJA

Problem razgraničenja Hrvatske i Srbije do sada je obrađivan u nizu radova i drugih publikacija te mu je pristupano s gledišta različitih znanstvenih disciplina. Od djela koja valja posebno spomenuti ističe se knjiga S. Sršana (2003.) u kojoj autor, uz mnoštvo vrijednih kartografskih priloga, daje detaljan pregled razvoja hrvatskih granica na sjeveroistoku, uz referiranje na pojedine činjenice koje su, prema njegovu sudu, ključne za njihovo konačno uređenje. Posebno treba spomenuti i djelo autora M. Klemenčića i C. Schofielda (2001.), gdje je problematika razvoja istočnih hrvatskih granica posebno sagledana u vidu političko-geografskog pristupa proučavanja graničnih i teritorijalnih sporova, uz poseban osvrt na kontekst relativno nedavnih historijsko-geografskih zbivanja nakon hrvatskoga osamostaljenja.

Što se tiče objavljenih znanstvenih radova koji se izravno bave problematikom razgraničenja u hrvatskomu Podunavlju, posebno su važni rad I. Jelića (1991.) koji posebno obrađuje povijesna zbivanja iz vremena pokušaja utvrđivanja hrvatsko-srbijanske granice 1945. – 1947., rad M. Štambuk-Škalić

stances in which this part of the Croatian lands has been developing. The second part describes and analyses the problem of border delimitation between Croatia and Serbia within the actual geopolitical circumstances, and includes the arguments of both sides in their border dispute with an aim of reaching a relevant conclusion about its possible outcomes.

The main hypothesis of the historical and geographical part of the paper is that the outcome of the territorial changes in the 20th century was generally unfavourable for Croatia. In the analysis of the actual border dispute between Croatia and Serbia, the review of both sides' arguments is used in order to determine facts and possible outcomes, keeping in mind all the relevant factors regarding history and international law. The main hypothesis of the second part is that in the period after the nominal definition of the border between Croatia and Serbia during the former Yugoslavia all the disputed areas administratively, economically and in terms of infrastructure belonged to Croatia.

PREVIOUS RESEARCH

So far, the issue of delimitation of the border between Croatia and Serbia has been dealt with in many papers and other publications and has been approached from the point of view of various disciplines. Among the works that should be specifically mentioned is a book by S. Sršan (2003) in which the author provides many valuable cartographic sources and a detailed review of the development of Croatian borders in the northeast, with references to the factors that are, according to him, crucial for the borders' final definition. Furthermore, a book that stands out is the one by M. Klemenčić and C. Schoefield (2001) in which the problems of the development of eastern Croatian borders is focused on in terms of a political and geographical approach to border and territorial disputes, with a special view on the context of the relatively recent historical and geographical events after Croatia declared its independence.

When it comes to the published scientific papers that deal with the issues of defining the borders in the Croatian Danube region, among the

(1995.) koja donosi i obrađuje niz vrijednih dokumenata iz navedenog razdoblja te rad S. Mrduljaša (2017.) koji problematici graničnih mijena na istoku Hrvatske pristupa iz demografske perspektive. E. Kraljević (2007.) detaljno opisuje i analizira nastanak i djelovanje Komisije za razgraničenje iz 1945., što je od posebne važnosti za historijsko-geografsku kontekstualizaciju pograničnog spora između Hrvatske i Srbije. Od ostalih autora koji sagledavaju problematiku hrvatske granice u Podunavlju ističu se D. Pavličević (1993.), M. Bara (2007.), Z. Radelić (2006.) i drugi.

HISTORIJSKO-GEOGRAFSKI PREGLED MIJENA ISTOČNE HRVATSKE GRANICE U 20. STOLJEĆU

Definiranje granica između dvaju svjetskih ratova

Suvremeni razvoj i nastanak istočne hrvatske granice značajno je uvjetovan zbivanjima nakon Prvoga svjetskog rata. Godine 1918., porazom i raspadom Austro-Ugarske, hrvatske zemlje s cjelokupnim teritorijem Srijema našle su se u okvirima Države Slovenaca, Hrvata i Srba koja je bila kratkog vijeka. Nedugo nakon njezina osnutka, bez pristanka Hrvatskoga sabora, spomenuta država s kraljevinama Srbijom i Crnom Gorom ujedinjuje se u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1929. Kraljevinu Jugoslaviju) pod srpskim kraljem i sa središtem u Beogradu. Prostori Baranje, Bačke i Banata, dotad u sastavu Mađarske, Trianonskim sporazumom iz 1920. također ulaze u sastav nove države. Unatoč idealističkim gledištima pojedinih zagovornika ujedinjenja, Kraljevina SHS bila je centralizirana monarhija u kojoj je prevladavala srpska kulturna, etnička i politička hegemonija te u kojoj drugim narodima nisu priznavana nacionalna prava (PAVLIČEVIĆ, 1998.).

Novonastale političke prilike odrazile su se i na granice hrvatskih zemalja u hrvatskome Podunavlju koje doživljavaju značajne teritorijalne promjene u okvirima upravnoga ustroja nove države nekoliko puta. Prvi upravni ustroj Kraljevine SHS iz 1922. temeljio se na oblastima kao upravnim

most important are the one by I. Jelić (1991) that specifically deals with historical events from the 1945-1947 period when an attempt was made to define the Croatia-Serbia border. Furthermore, the work of M. Štambuk-Škalić (1995) provides reprints of the most important documents from the mentioned period, while a more recent paper by S. Mrduljaš (2017) views the issue of border changes in the east of Croatia from the demographic point of view. E. Kraljević (2007) describes and analyses the formation and the development of the 'Dilas commission' in 1945, which is especially important in terms of historical and geographical contextualization of the border dispute. Other authors that deal with the topic of Croatian borders in the Danube region are D. Pavličević (1993), M. Bara (2007), Z. Radelić (2006) and others.

HISTORICAL AND GEOGRAPHICAL ANALYSIS OF CHANGES OF THE EASTERN CROATIAN BORDER IN THE 20TH CENTURY

Defining the borders between the world wars

Modern development and the formation of the eastern Croatian border was significantly affected by the events that took place after the World War I. In the year 1918, after the defeat and the disintegration of the Austro-Hungarian Empire, Croatian lands that encompassed the whole territory of Syrmia (*Srijem*) were included in the State of Slovenes, Croats and Serbs for a short period. Shortly after that state's creation, the mentioned state was united with the kingdoms of Serbia and Montenegro into a new state called the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (after 1929 – Kingdom of Yugoslavia) under the Serbian king, and with Belgrade as its capital. With the Treaty of Trianon in 1920, the regions of Baranja, Bačka and Banat that previously belonged to Hungary were included in the new state as well. Despite the idealistic views of the advocates of the unification, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes was a centralized monarchy where a Serbian cultural, ethnic and political hegemony prevailed, with other nations not having their national rights rec-

jedinicama najvišeg reda, s očitim ciljem poništavanja dotadašnje povijesne teritorijalnosti zemalja sastavnica. Uvedene su ukupno trideset tri oblasti, a hrvatske su zemlje nekadašnje trojedine kraljevine Hrvatske-Slavonije i Dalmacije rascijepljene između Zagrebačke, Primorsko-krajiške, Osječke, Srijemske, Splitske i Dubrovačke oblasti. Povijesno hrvatski prostori kao što su Boka kotorska i Međimurje našli su se izvan upravnog područja navedenih oblasti (MATIJEVIĆ, 2020.). Prostor hrvatskoga Podunavlja obuhvaćen je Osječkom i Srijemskom, dok su Baranja i Bačka pripale Novosadskoj oblasti (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001.).

Nakon kraljeva ukidanja ustava i skupštine proglašenjem „šestosiječanjske diktature“ 1929., uslijedio je preustroj te je novoimenovana Kraljevina Jugoslavija podijeljena na devet banovina s imenima vezanim uz rijeke i bez ikakva etničkoga ili historijsko-geografskog uporišta, pri čemu su se hrvatske zemlje našle u okvirima Savske i Primorske banovine. U novim upravnim okolnostima, granice u hrvatskom Podunavlju utvrđene su tako da su pojedini tradicionalno hrvatski krajevi upravno izdvojeni iz većinski hrvatskih područja. Primjerice, povijesno hrvatsko područje Srijema našlo se većim dijelom izuzeto iz spomenutih dviju banovina s hrvatskom većinom te su priključeni Dunavskoj banovini koja je obuhvaćala i Vojvodinu, Banat, Bačku, Baranju i Šumadiju te imala sjedište u Novom Sadu (BOBAN, 1995.). Grad Zemun također je izdvojen iz nekadašnjega povijesnoga područja Srijema te je s Beogradom činio posebnu upravnu jedinicu. Zakratko su čak i dijelovi istočne Slavonije (Vukovar, Vinkovci i Županja) bili uvršteni u sastav Drinske banovine, da bi nakon korekcija 1931. ipak pripali Savskoj, a Šid i Srijemska Mitrovica Dunavskoj banovini (JELIĆ, 1991.).

Godine 1934. kralj Aleksandar I. ubijen je u atentatu u Marseilleu, nakon čega je na čelu države regent Pavle Karađorđević kao jedan od trojice namjesnika. Regent je težio neutralnosti Jugoslavije, a provodio je popustljivu politiku radi očuvanja Jugoslavije. Posljedično, u proljeće 1939. započinju pregovori predsjednika vlade Jugoslavije Dragiše Cvetkovića i vođe Hrvatske seljačke stranke Vladka Mačeka u pokušaju pronalaženja rješenja „hrvatskoga pitanja“, cilj kojeg je očuvanje zajedničke države u svjetlu novih zaoštrenih

ognized (PAVLIČEVIĆ, 1998).

New political circumstances also affected the borders of the Croatian lands in the Croatian Danube region on several occasions, in form of significant territorial and administrative changes within the new state. The first administrative division of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes from 1922 was based on regions (*oblasts*) as administrative units of the highest rank, with an obvious aim to annul previous historical territories and borders of its constituents. The state was divided into 33 regions and the Croatian lands of the former Kingdom of Croatia-Slavonia and Dalmatia were divided between the regions of Zagreb, Primorje-Krajina, Osijek, Syrmia, Split and Dubrovnik. Historical Croatian territories of Međimurje and Boka kotorska were not even included in the mentioned regions (MATIJEVIĆ, 2020). The area of the Croatian Danube region was included in the regions of Osijek and Syrmia, while Baranja and Bačka were added to the region of Novi Sad (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001).

After the king proclaimed the ‘6th of January dictatorship’ which abolished the constitution and dissolved the parliament, an administrative reorganization followed. The country changed its name into Kingdom of Yugoslavia and was divided into nine banovinas (provinces) that were named after the rivers and lacked any ethnic or historical basis. Within such organization, Croatian lands were included in the Sava Banovina and Littoral Banovina. The borders in the Croatian Danube region were defined in a way that some of the traditionally Croatian areas were administratively detached from the areas with the Croatian ethnic majority that they were previously a part of. For instance, a historically Croatian region of Syrmia was separated from the two banovinas with Croatian majority and included in Danube Banovina which also encompassed the regions of Vojvodina, Banat, Bačka, Baranja and Šumadija with the city of Novi Sad as its administrative centre (BOBAN, 1995). The city of Zemun was also administratively excluded from the rest of Syrmia and was joined to the capital of Belgrade to form a special administrative unit. For a short period of time, even the parts of Eastern Slavonia (Vukovar, Vinkovci and Županja) were included into Drina banovina. They were, howev-

prilika u Europi i svijetu. Pitanje postizanja veće autonomije i samoodređenja hrvatskoga naroda u sastavu zajedničke države neizbježno je povlačilo sa sobom i pitanje granica s obzirom na to da je temeljna namjera pregovora bila ustrojiti novu, jedinstvenu upravnu jedinicu koja bi afirmirala hrvatski nacionalni i teritorijalni identitet. Sporazum Cvetković-Maček potpisan je 23. kolovoza 1939. te je u upravnom i teritorijalnom smislu uspostavljena Banovina Hrvatska koja je zadobila vrlo široke upravne ovlasti u vidu većine gospodarskih, društvenih i javnih poslova, osim vanjskih, vojnih i sigurnosnih. Što se tiče granica, obuhvatila je dotadašnju Savsku i Primorsku banovinu te kotareve Ilok, Šid, Brčko, Gradačac, Derventu, Travnik, Fojnicu i Dubrovnik. Pripajanjem Iločkog i Šidskog kotara Banovini Hrvatskoj, hrvatske su zemlje vratile dio Srijema prethodno izgubljenog ulaskom u zajedničku državu i njezinim prvotnim dvama upravnim ustrojima (BOBAN, 1995.).

Hrvatske granice i teritorij tijekom Drugoga svjetskog rata

U travnju 1941., tijekom Drugoga svjetskog rata, osovinske sile predvođene nacističkom Njemačkom izvršile su invaziju na Kraljevinu Jugoslaviju nakon državnog udara kojim su svrgnuti regent Pavle Karađorđević i Vlada Cvetković-Maček. Pojedini dijelovi Jugoslavije pripojeni su Njemačkom Reichu, Italiji, Bugarskoj i Mađarskoj, u Srbiji je uspostavljena njemačka vojna uprava u kombinaciji s kvislinškim Nedićevim režimom, a na teritoriju Banovine Hrvatske te dijelova Vrbaske, Dunavske, Drinske i Zetske banovine proglašena je Nezavisna Država Hrvatska (NDH), kvislinška i satelitska država Njemačke i Italije. Bio je to pokušaj realizacije hrvatske države u okvirima osovinskog poretka, a u njoj je jedini nositelj vlasti bio radikalni Ustaški pokret. Iako je NDH površinom bila veća u odnosu na Banovinu Hrvatsku (jer je u njezin sastav, među ostalim, ušla i cijela Bosna i Hercegovina), Rimskim ugovorima iz svibnja 1941. Italiji je prepustila velike dijelove jadranske obale i otoka, povijesno i etnički hrvatskih prostora. U kontekstu granica u hrvatskomu Podunavlju, NDH je pripao cijeli istočni Srijem te su se granice u ovom području podudarale s onima od prije

er, added to Sava banovina, while the towns of Šid and Srijemska Mitrovica were included in Danube banovina after the corrections in 1931 (JELIĆ, 1991).

In 1934, king Alexander I was assassinated in Marseille. After this event, the country was governed by Pavle Karađorđević as one of the three regents. Pavle Karađorđević preferred Yugoslavia to remain neutral, and his inner policies were marked by permissiveness in order to preserve the country. Consequently, in the spring of 1939, it led to a series of negotiations between Dragiša Cvetković, the prime minister of Yugoslavia, and Vladko Maček, the leader of the Croatian Peasant Party, in order to find a solution to the so called 'Croatian question' and to preserve the country in the midst of the contemporary turbulent circumstances in Europe and the world. The matter of acquiring a larger autonomy and the self-determination of the Croatian people within the common state was intrinsically related to the issue of borders, given that the key intention of the negotiations was to form a new and unique administrative unit which would affirm the Croatian national and territorial identity. The Cvetković-Maček agreement was signed on 23 August 1939, administratively and territorially establishing Banovina Croatia which was to have wide administrative authority for most of the economic, social and public matters, excluding the foreign, military and security affairs. Its borders included the existing banovina Savska and banovina Primorska, as well as the districts Ilok, Šid, Brčko, Gradačac, Derventa, Travnik, Fojnica and Dubrovnik. With the accession of districts Ilok and Šid, the Croatian lands restored parts Syrmia that had been lost during their adjoining into the existing country and its first two administrative divisions (BOBAN, 1995).

Croatian borders and territory during the World War II

In April of 1941, during the World War II, the axis powers led by the Nazi Germany invaded the Kingdom of Yugoslavia after the coup d'état in the country which resulted in overthrowing the regent Pavle Karađorđević and Cvetković-Maček government. Parts of Yugoslavia were annexed

1918. Unutarnji upravni ustroj NDH temeljio se na uspostavi dvadeset dvije velike župe. U hrvatskom Podunavlju to su bile Baranja sa sjedištem u Osijeku i župa Vuka sa sjedištem u Vukovaru (MATIJEVIĆ, 2020.). Područje istočnoga Srijema u početku je također bilo pod njemačkom vojnom upravom, te je predano NDH tek potkraj 1941. godine. Takvo je stanje granica nominalno potrajalo do svibnja 1945., kada sile Osovine, a s njima i kvislinška NDH, doživljavaju konačni slom. Hrvatske zemlje tada ulaze u sastav nove Jugoslavije s komunističkim društvenim i gospodarskim uređenjem.

Valja istaknuti da su temelji za buduće utvrđenje granica federalne Hrvatske, te kasnije i neovisne Republike Hrvatske, dijelom nastali kroz postupnu teritorijalnu organizaciju partizanske borbe tijekom rata te tijekom pojedinih zasjedanja AVNOJ-a (Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije) i ZAVNOH-a (Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske) u ratnom vremenu. Ključnu ulogu u tom procesu imao je ZAVNOH, tijelo koje je na prvom zasjedanju u Otočcu i Plitvičkim jezerima u lipnju 1943. preuzelo funkciju najvišega političkog tijela NOP-a. Za buduću teritorijalnu organizaciju Hrvatske ključno je Drugo zasjedanje ZAVNOH-a održano 12. – 15. listopada 1943. kada je potvrđena prethodna Odluka o priključenju Istre, Rijeke, Zadra i ostalih okupiranih krajeva Hrvatskoj (URL 2).

U kontekstu položaja Srijema u okvirima organizacije Narodnooslobodilačkog pokreta (NOP) ključno je spomenuti naredbu Titova Vrhovnog štaba iz 1942. upućenu Glavnom štabu Hrvatske o osnivanju operativnih zona s ciljem uspješnije organizacije borbe u Hrvatskoj. U toj naredbi istaknuta je potreba za formiranjem jedinstvenoga operativnog rukovodstva s četiri partizanska odreda na području Slavonije, uključujući i prostor Srijema (Treća hrvatska operativna zona). Unatoč osnivanju novoga pokrajinskog komiteta za Vojvodinu, ondje je ingerenciju imala Komunistička partija Hrvatske (KPH) koja je uvelike doprinijela obnovi oružanog otpora i organizaciji partizanskih snaga koje su prethodno bile razbijene u vojnim akcijama njemačkih i snaga NDH. Ovdje je ključno spomenuti da su ZAVNOH i slavonsko rukovodstvo KPH s jedne, te vojvođansko ruko-

and incorporated in the German Reich, Italy, Bulgaria and Hungary. Serbia was occupied by the German armed forces and a puppet Nedić regime was established in it. In the territory of Banovina Croatia, and the territories of banovinas Danube, Drina, Zeta, a new country was proclaimed – Independent State of Croatia (ISC), a puppet state of Germany and Italy. It was an attempt to establish a Croatian state within the frames of the axis world order, and the sole authority in it was the radical Ustaša movement. Although the ISC encompassed larger area than Banovina Croatia (given that it encompassed the whole Bosnia and Herzegovina), in May 1941 its leadership signed the Treaties of Rome and ceded large parts of the Adriatic coast and islands, historically and ethnically Croatian areas, to fascist Italy. In Croatian Danube region, the ISC included the eastern Syrmia, with the borders matching those prior to 1918. The inner administrative organization of the ISC was based on 22 great counties. In Croatian Danube region, those were the county of Baranja with the centre in Osijek, and Vuka with the centre in Vukovar (MATIJEVIĆ, 2020). In the beginning, the area of eastern Syrmia was under German military jurisdiction but was eventually given over to the ISC authorities by the end of 1941. Such borders nominally existed until May 1945 and the final downfall of the axis powers together with the ISC, when the Croatian lands became a federal part of the new Yugoslavia under the communist social and economic system.

It should be noted that the basis to define future borders of the federal Croatia (and later of the Republic of Croatia) was partially formed through the gradual territorial organization of the partisan resistance during the war, as well as during the AVNOJ (Anti-Fascist Council for the National Liberation of Yugoslavia) and the ZAVNOH (State Anti-Fascist Council for the National Liberation of Croatia) wartime sessions. ZAVNOH had a key role in that process, given the fact that it assumed the role of the highest political authority of the anti-fascist movement in Croatia during the First session in Otočac and Plitvice lakes in June 1943. During its Second session that took place in October 1943, the council confirmed the previous decision 'to reintegrate Istria, Rijeka, Zadar and

vodstvo s druge strane imale suprotna stajališta o nadležnosti nad područjem Srijema, što je često rezultiralo negodovanjima nakon pojedinih odluka nadležnih tijela glede istoga. Primjerice, Tito je u srpnju 1943. uputio pismo pokrajinskom komitetu za Vojvodinu u ime CK KPJ (Centralni komitet Komunističke Partije Jugoslavije) s odlukom prema kojoj sav teritorij istočno od crte Vukovar – Vinkovci – Županja ulazi politički i vojno u ingerenciju vojvođanskoga pokrajinskog komiteta. Takva je odluka izazvala negodovanje slavonskoga partijskog rukovodstva koje je izrazilo poseban otpor tumačenju odluke vojvođanskog rukovodstva prema kojemu bi se Vojvodini trebalo pripojiti kotare Vukovar, Vinkovce i Županju. Nakon zahtjeva KPH za intervencijom CK KPJ, najviše rukovodstvo predložilo je razgraničenje koje bi po toj crti uzimalo u obzir etničku većinu, odnosno pripajanje većinski hrvatskih područja Slavoniji, a većinski srpskih Srijemu. S ovim se pak nije slagalo vojvođansko rukovodstvo. Ovaj će spor ostati aktualan sve do završetka Drugoga svjetskog rata (JELIĆ, 1991.).

Definiranje granica Hrvatske u okvirima socijalističke Jugoslavije

Neposredno nakon završetka Drugoga svjetskog rata u Europi pred ljeto 1945., čelništvo nove Demokratske Federativne Jugoslavije (od 1946. Federativna Narodna Republika Jugoslavija, a od 1963. Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija) započelo je s konkretnim potezima uređenja upravnih granica u novoj državi. Utvrđenje novih granica šest federalnih država (kasnijih narodnih, pa socijalističkih republika) nastojalo se temeljiti na povijesnom i etničkom načelu. Etničko načelo pritom je bilo ključno, osim ako nije bilo u suprotnosti s načelima višeg reda, pri čemu se mislilo na gospodarske i slične razvojne čimbenike (BAGARIĆ, 2017.). Hrvatskoj su, u skladu s prethodnom odlukom ZAVNOH-a donesenoj 1943., ponovno vraćena područja Dalmacije, Kvarnera te otoka koji su dvije godine ranije pripale Italiji, kao i Istra i Zadar koji su Italiji pripali još 1920. Rapalskim ugovorima. Hrvatskoj će, poslijeratnim razgraničenjem na istoku Slavonije, pripasti i Baranja. Istodobno, Hrvatska je, u odnosu na Banovinu

other occupied territories into Croatia' (URL 2).

Considering the position of Syrmia within the territorial organization of the anti-fascist movement, it is crucial to mention the order issued by the Tito's Supreme headquarters in 1942 to the Main HQ of Croatia about founding the operative zones with an aim to organize the resistance in Croatia more effectively. The order emphasized the need to form a sole operational leadership with four partisan detachments in the area of Slavonia (eastern Croatia), which would also include the area of Syrmia (Third Croatian Operational Zone). Regardless of the founding of a new province committee in Vojvodina, the authority in that province was the Communist Party of Croatia (CPC) which largely contributed to the armed resistance and the reorganization of the partisan forces which were previously scattered during the German and the ISC armed forces' military operations against them. It is important to mention that ZAVNOH and the Slavonian leadership of the CPC on one side, and the Vojvodina committee on the other side, had opposing views on authority over the area of Syrmia, which often resulted in resentments after certain decisions of the supreme authorities about the area. For example, in July 1943 Tito sent a letter to the province committee of Vojvodina on behalf of the Central Committee of the Communist Party of Yugoslavia (CC CPY) with a decision that all of the territory on the east of the line Vukovar – Vinkovci – Županja is to be politically and martially put under the Vojvodina committee's authority. This decision caused complaints from the CPC leadership in Slavonia, which expressed a firm opposition to the interpretation of the decision by the Vojvodina committee, according to which the counties of Vukovar, Vinkovci and Županja should be incorporated into Vojvodina. The CPC demanded the intervention on behalf of the CC CPY, which resulted in the highest authority suggesting a delimitation that would take ethnic majority into consideration and integrate the areas with the predominant Croat majority to Slavonia, and those with the predominant Serb majority to Syrmia. However, this did not resonate well with the leadership of Vojvodina. This quarrel was ongoing until the end of the World War II (JELIĆ, 1991).

Hrvatsku, izgubila dio Srijema, kao i dijelove BiH (AMANOVIĆ, 2013.).

Područja zapadnog Srijema, Baranje, Banata i sjeverozapadnog dijela Bačke bila su u pogledu novoga razgraničenja problematična s obzirom na miješani etnički sastav i kontekst hrvatsko-srpskih odnosa koji su pogoršani tijekom netom završenoga rata. Stoga je u svrhu određivanja granice između Hrvatske i Vojvodine u budućoj državi 19. lipnja 1945. osnovana već spomenuta Komisija Predsjedništva AVNOJ-a za izradu prijedloga razgraničenja teritorije između Vojvodine i Hrvatske (tzv. „Đilasova komisija“) koja je trebala donijeti odluku o razgraničenju, utemeljenu na težnjama stanovništva te geografsko-funkcionalnim značajkama prostora (MRDULJAŠ, 2017.). Uz Milovana Đilasa u komisiji su bili Milentije Popović i Vicko Krstulović, ministri unutarnjih poslova Srbije i Hrvatske, zatim Jerko Zlatarić, potpredsjednik Okružnoga narodnooslobodilačkog odbora u Somboru te sekretar Jedinog narодноослободилаčkog фронта (JNOF) Vojvodine Jovan Veselinov (MATIJEVIĆ, 2020.).

Već 1. srpnja 1945. Komisija donosi izvješće kojim se utvrđuje privremeno razgraničenje između Hrvatske i Vojvodine. Komisija je predložila da sjeverni dio granice ide tokom Dunava do međe između sela Bačko Novo Selo i Bukin u Bačko-palanačkom srezu, odakle se u većoj ili manjoj mjeri razgraničenje na prostoru Srijema trebalo izvršiti po etničkom načelu. No u tom smislu u sve tri povijesne regije (Bačka, Baranja, Srijem) Komisija je definirala sporna područja vezana uz pojedine srezove:

1. Bačka: srezovi Subotica, Sombor, Apatin i Odžaci (sjeverno i sjeveroistočno od Dunava)
2. Baranja: srezovi Batina i Darda u području sliva Drave i Dunava
3. Srijem: srezovi Vukovar, Ilok i Šid južno i jugozapadno od Dunava (SRŠAN, 2003.; MATIJEVIĆ, 2020.).

Za prvu skupinu spornih područja, srezove u Bačkoj, Komisija je odredila da ostanu u Vojvodini, unatoč iznimno „šarolikom“ etničkom sastavu (srez Subotica je tada bio apsolutnom većinom naseljen Hrvatima; u srezu Sombor relativna ve-

Defining the borders of Croatia within the socialist Yugoslavia

Immediately following the end of the World War II in Europe, the leadership of the newly established Democratic Federative Yugoslavia (Federative National Republic of Yugoslavia from 1946 and Socialist Federative Republic of Yugoslavia from 1963) made specific moves in order to define the administrative borders in the new country. The definition of the borders of its six federal states (later national, then socialist republics) was to be based on historical and ethnic principles. The key principle was the ethnic one, except in cases when it contradicted the higher principles such as economic and developmental factors (BAGARIĆ, 2017). In accordance to the mentioned decision of the ZAVNOH from 1943, the areas of Dalmatia, Kvarner and the islands that were ceded to Italy in 1943, as well as Istria and Zadar which Italy gained in 1922 by the Treaty of Rapallo, were all to be re-integrated into Croatia. Also, the post-war delimitation in the east of Slavonia would result in the addition of Baranja region to Croatia. At the same time, in comparison to the territory of Banovina Croatia, the areas of Bosnia and Herzegovina, as well as Syrmia, were excluded from the new federal Croatia (AMANOVIĆ, 2013).

The regions of west Syrmia, Baranja, Banat and northeastern Bačka proved to be problematic when it comes to the new delimitation, given their mixed ethnic structure and the relations between Croats and Serbs that became troubled during the period of the Kingdom of Yugoslavia and further worsened after the events that occurred in the World War II. Thus, in order to determine the border between Croatia and Vojvodina in the future state, a special body called ‘The AVNOJ presidency commission for reaching a proposal for delimiting the territories of Vojvodina and Croatia’ (the so-called ‘Đilas commission’) was founded. The Commission’s task was to bring the decision on the delimitation, based on the aspirations of the population, as well as the geographic and functional features of the area (MRDULJAŠ, 2017). Besides Milovan Đilas, the commission consisted of ministers of internal affairs of Serbia and Croatia Milentije Popović and Vicko Krstulović, vice-president of the Sombor

čina bili su Mađari, dok je međudnos Hrvata i Srba takav da su Srbi bili više zastupljeni u gradu, a Hrvati na selima; u srezu Apatin također su bili najbrojniji Mađari, a od slavenskog stanovništva Hrvati; dok su u Odžacima većina bili Slovaci, a nakon njih Srbi). U obrazloženju, Komisija navodi da, unatoč apsolutnoj hrvatskoj većini u Subotici, „nije mogla doći do zaključka da bi severno od grada Sombora mogao da se uspostavi pojas koji bi zajedno s gradom Suboticom pripadao Hrvatskoj“ te da bi se u slučaju priključenja toga sreza Hrvatskoj „Subotica, kao krupni privredni i kulturni centar, pretvorila u periferni grad“ (JELIĆ, 1991., 18). No naglašeno je da je rješenje privremeno i otvoreno odnosno da ovisi o budućem uspostavljanju vanjske jugoslavenske granice prema Mađarskoj, te bi se, u slučaju pripajanja područja obližnje regije Baje u južnoj Mađarskoj gdje živi velik broj Hrvata, ovo pitanje trebalo ponovno razmotriti (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001.).

Što se tiče područja Baranje, Komisija je utvrdila da srezovi Batina i Darda, etnički gledano, imaju relativnu hrvatsku većinu. Također je utvrđeno da gospodarski gravitiraju području zapadno od Dunava te je predloženo da oba sreza uđu u sastav Hrvatske, kako iz etničkih tako i iz gospodarskih razloga (ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, 1995.).

Najzahtjevniji posao komisije bio je razgraničiti Hrvatsku i Vojvodinu na području su srijemskih srezova. Ovdje je, naime, etnička situacija 1945. bila izrazito kompleksna kad je riječ o prostornom rasporedu hrvatskoga i srpskoga stanovništva. Komisija je, pak, odredila da prostor od Vukovara i Vinkovaca do Šida, naseljen velikom većinom Hrvatima (uz iznimku jednoga manjeg sjevernog dijela sreza Vukovar gdje su većina Srbi) pripadne Hrvatskoj, dok je za srez Ilok konstatirala da je etnički podijeljen (Hrvati su većina u gradu Iloku i pojedinim zapadnim selima, a Srbi u istočnim selima), ali je predložila održanje teritorijalnog obujma sreza i njegovo pripajanje Vojvodini, nominalno iz gospodarskih i funkcionalnih razloga, odnosno jer bi Ilok po njezinu mišljenju imao otežan razvoj „zbog težine administrativnih veza“. No ostavljena je mogućnost otvaranja pitanja naknadnog priključenja zapadnog dijela sreza Hrvatskoj. Važan čimbenik za buduću nadležnost u pregovorima bit će kasnija odluka AVNOJ-a na Trećem

County Anti-Fascist Committee Jerko Zlatarić, and the secretary of the United Anti-Fascist front of Vojvodina Jovan Veselinov (MATIJEVIĆ, 2020).

On 1 July 1945, the Commission issued a report in which it determined the temporary delimitation between Croatia and Vojvodina. The Commission proposed that the northern segment of the border follows the course of the Danube up to the point between the settlements of Bačko Novo Selo and Bukin in the district of Bačka Palanka, from where further delimitation was to be generally done according to the ethnic majority principle. Within that proposed course of action, the Commission defined disputable areas related to certain districts:

1. Bačka: the districts of Subotica, Sombor, Apatin and Odžaci (in the north and the northeast of the Danube),
2. Baranja: districts Batina and Darda in the confluence area of the Drava and the Danube rivers,
3. Syrmia: districts Vukovar, Ilok and Šid in the south and the southwest of the Danube (SRŠAN, 2003; MATIJEVIĆ, 2020).

The first group of the disputable areas, namely the districts in Bačka, were to remain in Vojvodina, regardless of their mixed ethnic composition (at the time the situation was as follows: the district of Subotica had an absolute Croat majority; the district of Sombor had a relative Hungarian majority, while the ratio of Croat and Serb populations was such that Serbs were a majority in the city, while Croats were majority in the surrounding villages; Hungarians were a majority in the district of Apatin, while Croats were the most numerous group of the Slavic population; in the district of Odžaci the majority of population was Slovak, and after them the Serbs). In the explanation, the Commission stated that, regardless of the absolute Croat majority in Subotica, ‘it could not reach the conclusion that a territorial belt could be established north of Sombor, which would include the city of Subotica and belong to Croatia’ and that, in case of the district’s inclusion into Croatia, ‘large economic and cultural centre such as Subotica would become a peripheral city’ (JELIĆ, 1991, 18). However, it was emphasized that the proposal was only temporary

zasjedanju u Beogradu 10. kolovoza 1945., kojom je prihvaćen prijedlog o priključenju Vojvodine Srbiji te je u tom smislu predložena granica postala privremenom hrvatsko-srbijanskom međurepubličkom granicom (BOBAN, 1995.).

Prije konačnog utvrđenja granice, privremeno rješenje Đilasove komisije doživjelo je određene promjene. Naime, naknadno je referendumskim izjašnjavanjem stanovništva odlučeno da se dio Iločkog sreza pripoji Hrvatskoj (naselje Ilok i zapadna sela), što je bilo i očekivano, imajući u vidu da je spomenuti dio ove upravne cjeline bio većinski naseljen Hrvatima. Druga korekcija bilo je pripajanje sela Bapska-Novak Hrvatskoj, te sela Jamena Srbiji (Vojvodini), također po načelu etničke pripadnosti (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001.; SRŠAN, 2003.). Tako utvrđene granice konačno su potvrđene Ustavom FNRJ donesenim 1946., a u siječnju 1947. i Ustav NR Srbije prihvatio takvo razgraničenje s Hrvatskom (BARA, 2007.). Valja istaknuti da je u Nacrtu Ustava FNRJ članom 12. određeno da razgraničenja između narodnih republika provodi Narodna skupština FNRJ, a naknadno usvojenim amandmanima i stav da se granice narodne republike ne mogu mijenjati bez njezina pristanka (JELIĆ, 1991.). U Ustavu, pak, NR Hrvatske iz siječnja 1947., njezin je teritorij definiran kao „područje sadašnje oblasti Dalmacije i sadašnjih okruga: Osijek, Slavonski Brod, Daruvar, Bjelovar, Varaždin, Zagreb, Sisak, Karlovac, Sušak i Gospić, te područje grada Zagreba“, dok je u članku 13. istaknuto da se „granice Narodne Republike Hrvatske ne mogu mijenjati bez pristanka Sabora Narodne Republike Hrvatske“ (URL 3). U bivšoj državi republičke granice nisu bile određene na terenu, već je državno zakonodavstvo upućivalo na republičko. Zakonodavstvo, pak, SR Hrvatske, kao i SR Srbije, ali i SR Slovenije jasno je kazalo kako teritorij republike čine općine koje pak čine katastarske općine (URL 4).

Propust jasnoga i preciznoga usklađivanja „Đilasovih“ i katastarskih granica godinama je stvarao niz praktičnih poteškoća u društvenom i javnom životu stanovništva s obiju strana Dunava tijekom razdoblja socijalističke Jugoslavije poput problema s utvrđivanjem nadležnosti sudova, inspekcijским nadzorom, konflikata s nadležnošću u lovu i ribolovu i slično (SRŠAN, 2003.). Imajući to u vidu,

and thus open to changes, depending on the delimitation of the outer Yugoslav border with Hungary, meaning that the issue could be reconsidered if the nearby region of Baja in southern Hungary with a significant Croat population was included in the territory of Yugoslavia (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001).

Regarding the Baranja area, the Commission found that the districts of Batina and Darda have a Croat majority. Moreover, it concluded that they economically gravitate towards the areas on the west of the Danube, and proposed that both districts be added to Croatia for both ethnic and economic reasons (ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, 1995).

The Commission's most challenging task was to delineate Croatia and Vojvodina in the area of Syrmian districts. Namely, in 1945 the distribution of ethnic Croats and ethnic Serbs in the area was very complex. The Commission determined that the territory from Vukovar and Vinkovci to Šid was to be integrated with Croatia given that it was settled mostly by Croats (with an exception of a small northern part of the district of Vukovar with the Serb majority), and concluded that the district of Ilok was ethnically complex (Croats were a majority in the town of Ilok and the villages in the west, while Serbs were a majority in the villages in the east) but should nevertheless have been integrated with Vojvodina due to economic and functional reasons, i.e. due to the fact that, from the viewpoint of the Commission, integrating Ilok with Croatia would mean its slower development due to 'bad administrative connections.' However, the possibility of the later integrating of the western part of the district to Croatia was left open. An important factor in the future negotiations will turn out to be the decision of AVNOJ reached during its Third session held on 10 August 1945 to accept the proposal of accession of Vojvodina to Serbia, which would make the temporarily determined border an issue between the republics of Croatia and Serbia (BOBAN, 1995).

Before the final decision on the border, the temporary decision of the Đilas commission was to be somewhat revised. Namely, following the referendum, it was decided that the town of Ilok and the western villages join Croatia. This course of events was to be expected, given that the mentioned part

smatranje toka Dunava kakav je bio 1945. konačnim razgraničenjem može se opravdano smatrati upitnim. Posljedično, postoji pravni temelj za tvrdnju da se dio granice gdje nije došlo do preciznijeg utvrđivanja ni do korekcije katastarskih granica smatra privremenim rješenjem. Nepostojanje konačnog razgraničenja koje bi uzelo sve čimbenike u obzir stvorilo je mogućnost različitih pravnih tumačenja zaključaka Đilasove komisije, što će dovesti do toga da pitanje utvrđivanja granice opstane sve do danas u obliku međudržavnoga graničnog spora između Hrvatske i Srbije.

Promjena funkcije granice u Podunavlju nastankom samostalne Republike Hrvatske

Dana 19. svibnja 1991. održan je referendum o budućem političkom položaju Republike Hrvatske na kojemu su se građani golemom većinom izjasnili za samostalnost Hrvatske (više od 94 %), te je Hrvatski sabor 25. lipnja 1991. donio odluku o raskidu državnopravnih veza s ostalim republikama i pokrajinama SFRJ. Tada započinje razdoblje velikosrpske agresije na Hrvatsku. Idućih četiri godine JNA i pobunjeni Srbi okupirali su trećinu hrvatskoga državnog teritorija. Na okupiranom teritoriju osnovana je srpska pseudodržava (tzv. „Republika Srpska Krajina“). Unatoč međunarodnom priznanju Republike Hrvatske od brojnih zemalja svijeta 15. siječnja 1992. granatiranje i bombardiranje hrvatskih gradova i sela, kao i masovna ubojstva i progone hrvatskoga stanovništva iz okupiranih područja (MAGAŠ, 2013.). Što se tiče hrvatskoga Podunavlja, pobunjeni su Srbi ovladali Baranjom, dijelovima istočne Slavonije i zapadnog Srijema, kao i cijelom obalom Dunava. Ratno stanje potrajat će sve do proljeća i ljeta 1995. i vojno-redarstvenih operacija „Bljesak“ i „Oluja“ kada hrvatska vojska oslobađa najveći dio okupiranih teritorija, uz iznimku upravo hrvatskoga Podunavlja koje će biti vraćeno Hrvatskoj tek 1998., po završetku procesa mirne reintegracije.

Granice samostalne Republike Hrvatske primarno su određene dijelom teksta Deklaracije o neovisnosti u stavku IV.: „Ovom odlukom sadašnje granice Republike Hrvatske postaju granice prema drugim republikama i susjednim državama dosadašnje SFRJ“ (URL 5). No ova teritorijalna

of this administrative unit had mainly Croat population. The second modification was the joining of the village Bapska-Novak with Croatia and the village of Jamena to Serbia (Vojvodina), also based on the principle of ethnic majority (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001; SRŠAN, 2003). After the revisions, all the borders were confirmed by the 1946 Constitution of the Federative National Republic of Yugoslavia, and afterwards by the 1947 Constitution of the National Republic of Serbia (BARA, 2007). It is important to note that the article 12 of the draft of the Constitution of the FNRY states that the delimitation between the republics must be confirmed by the parliament, and the later amendments also clearly state that the borders of a national republic cannot be altered without its consent (JELIĆ, 1991). The 1947 Constitution of NR Croatia defines its territory as ‘an area consisting of the present region of Dalmatia and the present counties of Osijek, Slavonski brod, Daruvar, Bjelovar, Varaždin, Zagreb, Sisak, Karlovac, Sušak, Gospić, and the city of Zagreb,’ while the article 13 emphasizes that ‘the borders of the National Republic of Croatia cannot be changed without the consent of the Parliament of the National Republic of Croatia’ (URL 3). Essentially, the borders between the former country’s republics were not demarcated on the terrain, but the federal legislation referred the issue to the legislation of the republics. Legislations of both Croatia and Serbia, as well as Slovenia clearly stated that territory of a republic is comprised of municipalities which are comprised of cadastral municipalities (URL 4).

The hesitation of a clear and precise revision of the ‘Đilas’ borders with the existing cadastral borders generated a number of practical problems in social and public life of the populations on both banks of the Danube during the era of the socialist Yugoslavia, such as unclear jurisdiction of courts, inspections, jurisdictions in hunting, fishing, etc. (SRŠAN, 2003). Keeping that in mind, referring to the 1945 delimitation between Croatia and Serbia as ‘final’ can be called into question. In fact, there are clear legal grounds for the assertion that those borders that were not demarcated, nor aligned with the cadastral borders, can be still referred to as ‘provisional.’ The lack of final demarcation that would take all factors into consideration generat-

činjenica bit će međunarodno potvrđena tek mišljenjima arbitražne komisije za bivšu Jugoslaviju, odnosno tzv. „Badinterove komisije“ (nazvane tako po predsjedniku francuskoga ustavnog suda Robertu Badinteru koji je predsjedao arbitražnom komisijom) i posljedičnim priznanjem Republike Hrvatske 15. siječnja 1992. Vodeći se pravnim načelom *uti possidetis*³, Badinterova komisija istaknula je kako se granice bivših federalnih sastavnica Jugoslavije smatraju državnim granicama te se ne mogu mijenjati silom, već isključivo sporazumno. Ovo je dalo važan pravni temelj ne samo priznanju Hrvatske, već i diplomatskom djelovanju, te u konačnici legitimnosti oslobađanja hrvatskoga teritorija.

Svakako najznačajnija promjena za hrvatsko Podunavlje u 1990-ima bila je promjena dotadašnje međurepubličke granice između SR Hrvatske i SR Srbije u državnu granicu između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije (kasnije Republike Srbije). U području hrvatskoga Podunavlja istočna je hrvatska granica od početka velikosrpske agresije pa sve do mirne reintegracije ove regije tri godine nakon rata bila nedostupna hrvatskoj upravi s obzirom na okupaciju Baranje, te dijelova istočne Slavonije i Srijema. Službeno je proces mirne reintegracije hrvatskoga Podunavlja završio 15. siječnja 1998., te je tog trenutka Republika Hrvatska ostvarila upravno-teritorijalnu cjelovitost prvi put nakon osamostaljenja. Novonastala granica postala je, međutim, predmetom spora između Hrvatske i susjedne Srbije, s obzirom na to da bivša zajednička država nije pristupila preciznoj delimitaciji granice na području rijeke Dunav. Hrvatska je identifikaciji granica pristupila nedugo nakon stjecanja neovisnosti i međunarodnoga priznanja, osnivanjem Državne komisije za granice (od 2001. Komisija za granice). U sklopu navedene komisije je dana 8. veljače 1996. u Zagrebu osnovana i Ekspertna skupina za identificiranje hrvatsko-srpske granice na području tadašnjih pet općina koje su graničile sa Srbijom – Beli Manastir, Vukovar,

ed a possibility of contrasted legal interpretations, which is why the issue of delineating the border in the Danube area will be inherited by the independent Croatia and Serbia as their border dispute.

Change of the border's function after the independence of the Republic of Croatia

On 19 May 1991 a referendum about the future political position of the Republic of Croatia was held, with a great majority of citizens (over 94%) opting for Croatia's independence. Accordingly, on 25 June 1991 the Croatian Sabor (parliament) verified the decision of Croatia's severing all of the public law relations with the other republics of Yugoslavia. Afterwards, a Greater-Serbian aggression was launched against Croatia. In the following four years, in spite of international recognition of the Republic of Croatia by many countries of the world on 15 January 1992, approximately one third of the Croatian national territory was occupied by the Yugoslav National Army and the rebel Serb forces, and a Serb pseudo-state (the so-called 'Republic of Serbian Krajina') was proclaimed in the occupied territories, shelling and bombing of Croatian cities and villages occurred daily, as well as mass murders and expulsions of the ethnic Croat population from the occupied territories (MAGAŠ, 2013). In the Croatian Danube region, the rebel Serbs occupied Baranja, parts of eastern Slavonia and western Syrmia, including all of the Danube's west bank. Such conditions lasted until spring and summer of 1995 when most of the occupied territories were liberated by the Croatian Army by the military operations 'Blitz' and 'Storm', with an exception of the Danube region which would not be returned to Croatia until 1998, after the process of peaceful reintegration.

Borders of the Republic of Croatia are primarily determined by a part of the Declaration of independence in article IV: 'With this decision, the present borders of the Republic of Croatia become national borders with other republics and neighbouring states of the former Yugoslavia' (URL 5). However, this territorial fact was not internationally recognized until the conclusions of the Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia, or the so-called 'Badinter commission'

³ *Uti possidetis* (lat. kako posjedujete), načelo međunarodnog prava na temelju kojega se unutrašnja razgraničenja između administrativnih jedinica priznaju kao međunarodne granice novih država u času stjecanja neovisnosti. Nastalo je i primijenjeno u 19. stoljeću u procesu osamostaljivanja bivših kolonija u Latinskoj Americi kako bi se spriječilo izbijanje sukoba između novonastalih država oko spornih područja (URL 6).

Vinkovci, Ilok i Županja. Ova je ekspertna skupina pribavila svu relevantnu dokumentaciju poput katastarskih planova, zemljišnih knjiga, dokaza o posjedovanju itd., radi utvrđivanja teritorijalnog prava Hrvatske (SRŠAN, 2003.).

Početkom 2000. Hrvatska i tadašnja SR Jugoslavija (od 2006. neovisna Srbija) osnovale su zajedničko Međudržavno diplomatsko povjerenstvo koje je počelo s radom 2002., a kojemu je cilj bio definirati granicu, no u prvih deset godina navedeno se povjerenstvo sastalo samo dva puta, uz donošenje zaključka da u stavovima dviju država postoji razilaženje u stavovima o granici na Dunavu (URL 7).

Iako su obje zemlje godine 2001. potpisale Protokol o razgraničenju i složile su se o tome da će se prilikom utvrđivanja granice koristiti katastar i ostala relevantna dokumentacija, konkretni potezi i dogovori o konačnom razgraničenju nikad nisu implementirani. Drugim riječima, SR Jugoslavija (odnosno njezin pravni slijednik Srbija) je potpisivanjem ovoga protokola u određenom smislu uvažila katastar kao relevantan za određivanje granica, da bi kasnije relativizirala navedeni argument i inzistirala na drugim pravnim argumentima koji podržavaju njezin stav i interes (URL 7).

Od 2010. navedeni je spor sve više u fokusu javnosti u objema zemljama, posebice otkad je Srbija donijela odluku da izgradi riječnu luku nedaleko od Apatina, na dijelu spornog teritorija. Iste se godine sastala i zajednička komisija, no jedini doneseni zaključak bio je taj da o navedenom pitanju postoje različita mišljenja dviju strana. Godine 2011. srbijanska je diplomacija podnijela zahtjev Europskoj uniji, tražeći da Europska unija inzistira na razrješenju spora prije ulaska Hrvatske u tu europsku integraciju. Takav potez Srbija je tada poduzela zbog mišljenja kako će nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju situacija za Srbiju biti nepovoljnija. No taj je zahtjev Europska unija odbila, a daljnji pokušaji postizanja dogovora zasad su još uvijek daleko od realizacije (URL 8).

Unatoč navedenoj srbijanskoj diplomatskoj akciji, s obzirom na trenutačne stavove o mogućem načinu razrješenja spora, srbijanska strana drži da je dogovor moguć bilateralno ili arbitražom. Stajalište je, pak, Hrvatske da ako izostane dogovor stručnjaka, obje strane prepuste rješenje Međuna-

(named after Robert Badinter, the president of the French Constitutional court who was named president of this commission) and the consequential recognition of the Republic of Croatia on 15 January 1992. Referring to the legal principle *uti possidetis*,³ the Badinter commission concluded that the borders of the former federal constituents of Yugoslavia are to be considered national borders and cannot be changed by force, but only through agreement. This was an important legal basis not only to the recognition to Croatia, but also to Croatian diplomatic efforts, and finally to the legitimacy of liberating Croatian territory.

The most significant change for the Croatian Danube region during the 1990s was translation of the existing republican border between the socialist republics of Croatia and Serbia into a national border between Republic of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia (later Republic of Serbia). Since the beginning of the Greater-Serbian aggression until the peaceful reintegration of the Croatian Danube region, the eastern Croatian border was mostly unavailable to the Croatian authorities due to occupation of Baranja as well as parts of eastern Slavonia and Syrmia. The process of the peaceful reintegration of the Croatian Danube region officially ended on 15 January 1998. At that moment, Republic of Croatia achieved its administrative and territorial integrity for the first time since declaring its independence. However, the newly formed border became the object of dispute between Croatia and Serbia, given that their former country failed to precisely delimit the border in the Danube area. Croatia approached the issue of identification of its borders shortly after gaining independence and international recognition by founding the State commission for borders (after 2001 Commission for borders). As a part of that commission, on 8 February 1996 an Expert group was set up for identifying the border between Croatia and Serbia in the area of the contemporary five municipalities that bordered Serbia

³ *Uti possidetis* (lat. 'as you posses'), a principle in international law according to which borders of administrative units are recognized as international borders of the new countries in the moment of gaining independence. It was created and applied in the 19th century, in the process of the former colonies in Latin America acquiring independence, in order to prevent conflicts between the new countries regarding their disputed areas (URL 6).

rodnom sudu pravde u Den Haagu (URL 9).

SUVREMENI ASPEKTI GRANIČNOG SPORA NA DUNAVU I ANALIZA GRANIČNE CRTE

Republika Hrvatska je donošenjem Ustava 22. prosinca 1990. utvrdila svoje granice, među kojima i istočnu. Ustavom je predviđeno da granice kakve je imala kao federalna jedinica u Jugoslaviji postaju državnim granicama, što znači da je sadašnji ocrtna granica utemeljen najvećim dijelom na rezultatima rada Đilasove komisije koji su naknadno pretočeni u zakone bivše države. No upravo su nepotpunost zaključaka komisije te mogućnost njihove različite pravne interpretacije, uz činjenicu da katastarska korekcija tijekom postojanja bivše države nikad nije izvršena, generirale spomenuti međudržavni granični spor nakon hrvatskoga osamostaljenja. Dok oko 120 kilometara južnog dijela granice koja prilazi područjem zapadnoga Srijema nije sporno (iako se obje strane slažu da postoji potreba za manjim korekcijama), problematičan je sjeverni dio u duljini od oko 140 kilometara, a koji je neposredno vezan uz tok rijeke Dunav od tromeđe s Mađarskom do Iloka.

Korijen problema je u činjenici da su na području Dunava potkraj 19. stoljeća izvršeni melioracijski radovi kako bi se promijenio tok rijeke, odnosno skratio i pojednostavio plovni put. No od tada nije učinjena korekcija postojećih katastarskih granica koje su se prethodno poklapale s tokom Dunava i nisu se mijenjale od vremena austrougarske uprave⁴ te su katastarske općine zadržale svoj prethodni teritorijalni ocrtna. To se odrazilo u vidu „džepova teritorija“ na istočnoj obali rijeke koji su i dalje pripadali katastarskim općinama na zapadu, i obrnuto. Pritom je najveći broj tih „džepova“ ostao na lijevoj, istočnoj obali Dunava (MATIJEVIĆ, 2020.). Prema hrvatskom tumačenju, nastali džepovi teritorija na istočnoj obali pripadaju Hrvatskoj, a na desnoj obali Srbiji. Srbijansko tumačenje jest da aktualno razgraničenje prati tok Dunava te nijedna od država

– Beli Manastir, Vukovar, Vinkovci, Ilok and Županja. This expert group acquired all the relevant documentation such as cadastral plans, land registries, evidence of property, etc. with an aim to determine Croatia's territorial rights (SRŠAN, 2003).

At the beginning of the year 2000, Croatia and FR Yugoslavia (since 2006 independent Serbia) founded a mutual Interstate diplomatic commission that started with its activities in 2002, and its aim was to define the border line. However, in the first ten years, the commission held meetings only on two occasions, and the only conclusion that was reached was that there is a dissent regarding their positions about the border on the Danube (URL 7).

Although in the year 2001 both countries signed the Protocol of border delimitation and have reached an agreement that they would use all the relevant documents including cadastres in the process of defining the border, no concrete moves or arrangements with regards to the final delimitation have been made since. In other words, by signing this Protocol, the FR Yugoslavia (as well as its successor Serbia) in a sense acknowledged cadastre as being relevant in border delimitation, but subsequently dismissed this argument and began insisting solely on other legal arguments that ultimately support its own position and interest (URL 7).

Since 2010, the dispute has been increasingly in public focus in both countries, especially since Serbia made plans to build a river port near Apatin, in one of the zones of the disputed territory. In the same year there was a meeting of the two countries' mutual commission, but the only conclusion was that the sides have different opinions on the issue. In 2011, Serbian diplomacy filed a claim to the European union, asking that the EU insists on the border dispute being resolved prior to the accession of Croatia into this European integration. Serbia opted for this course of action because it held an opinion that its own position would be unfavourable after Croatia's accession to the EU. However, the EU denied the claim and any further attempts to reach an agreement are still far from realization (URL 8).

Regardless of the mentioned Serbian diplomatic attempt, the Serbian side still think that the possible ways of resolving the dispute are within the

⁴ Osnivanje katastarske u Hrvatskoj započelo je proglašenjem Carskog patenta 23. prosinca 1817., čime je određeno da se izvrši katastarska izmjera i klasiranje zemljišta, uz izradu katastarskih operata u svim zemljama Austro-Ugarske Monarhije (ROČ, PAAR, 2018.).

nema teritorij na suprotnoj obali. Poseban problem su i Šarengradska te Vukovarska ada koje po katastarskim granicama pripadaju Hrvatskoj, dok bi srbijanskom interpretacijom one pripadale Srbiji, baš kao i spomenuti teritorijalni dijelovi na lijevoj obali (Sl. 2.).

S obzirom na to da ni vlasti bivše države nakon 1945. nikad nisu pristupile preciznom definiranju katastarskih granica, ukupno je oko 90 km² teritorija hrvatskih katastarskih općina ostalo na lijevoj strani Dunava, a na desnoj samo 9 km² srbijanskih katastarskih općina (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001.). Većinom je u oba slučaja riječ o posjedi- ma u vidu šuma, pašnjaka i obradivog zemljišta, te u manjoj mjeri trsticima i neobradivom zemljištu (SRŠAN, 2003.). Hrvatska i Srbija danas imaju pravno suprotstavljena mišljenja o tome koje je pravno tumačenje ispravno i kakav je stvarni ocr- t granice na Dunavu. S obzirom na to da o preci- znom i dogovorenom razgraničenju ovise i čimbe-

frame of a bilateral agreement or, alternatively, via an arbitration. On the other hand, the position of Croatia is that, in case the experts fail to provide a solution acceptable to both sides, the issue should be handled by the International Court of Law in The Hague (URL 9).

CONTEMPORARY ASPECTS OF THE DANUBE BORDER DISPUTE AND THE ANALYSIS OF THE BORDER LINE

By adopting its Constitution on 22 December 1990, the Republic of Croatia defined its borders including the eastern one. According to the Constitution, the borders it had as a federal constit- uent of the former Yugoslavia are translated into national borders, which means that the current outline of the border is mostly based on the work

of the Đilas commission, that was subsequently reflected in the legislature of the former country. However, the incompleteness of the commission's conclusions, as well as both the possibility of their different legal interpreta- tion and the fact that the former country failed to carry out the necessary cadastral correction, generated the above mentioned international border dispute after Croatia proclaimed its inde- pendence. And while there are no disputes along the 120 km long southern segment of the border that passes through the area of the western Syrmia (al- though both sides agree upon the need of its smaller correc- tions), the northern 140 km long segment of the border relat- ed to the course of the Danube extending from the border with Hungary in the north to Ilok in the south is still unsolved.

One of the roots of the dispute is the fact that at the end of the



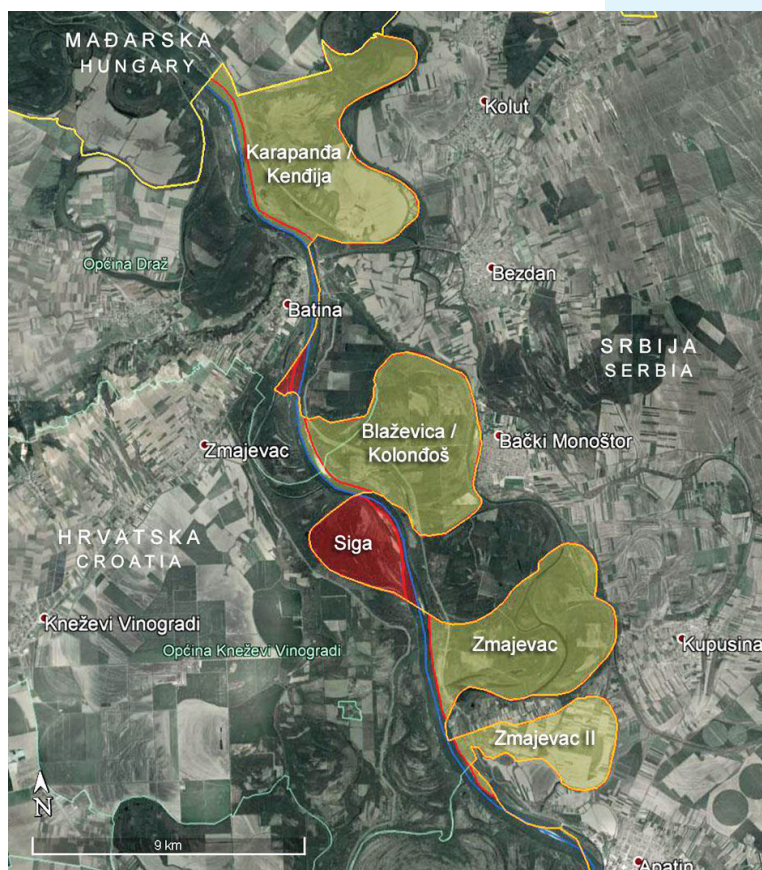
SLIKA 2. Hrvatski teritorij u Podunavlju prema stajalištu Republike Hrvatske

FIGURE 2 Croatian territory in the Danube region according to the viewpoint of the Republic of Croatia

nici sigurnosti, odnosno nadzor nad teritorijem, između dviju država postoji privremeni dogovor o tome da se trenutni tok Dunava koristi kao privremena granica nadzora te do rješenja spora Hrvatska nadzire teritorij na desnoj, a Srbija na lijevoj obali rijeke (URL 10).

Opis granica katastarskih općina i spornih područja

Prema dostupnim prostornim podacima (URL 11), granica hrvatskih katastarskih općina na sjeveru započinje tromeđom (Hrvatska-Srbija-Mađarska) 5,5 km istočno od trenutnog toka



SLIKA 3. Prikaz spornih područja na satelitskoj snimci od tromeđe s Mađarskom do Apatina – džepovi teritorija na lijevoj (žuto) i desnoj (crveno) obali Dunava

FIGURE 3 View of the disputed areas on the satellite image from the border with Hungary to Apatin – pockets of territory on the left (yellow) and right (red) banks of the Danube

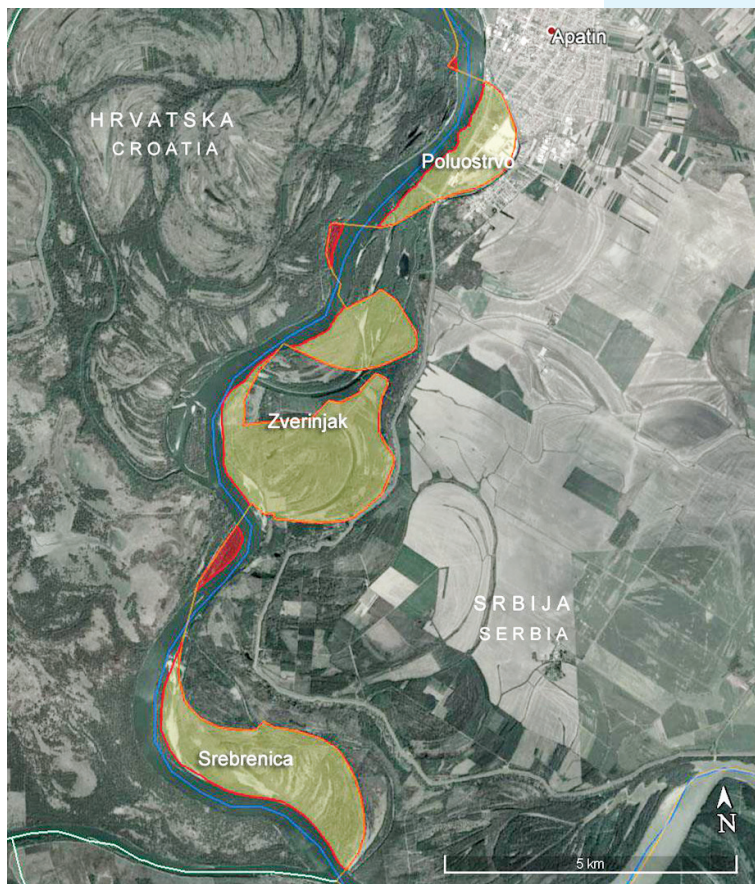
Izvor: / Source: URL 12

Dunava te se, prateći bivši tok zapadno od srbijskog naselja Kolut spaja s Dunavom kod mjesta Batina zatvarajući džep teritorija Karapanda/Kendija na istočnoj obali Dunava koji pripada katastarskim općinama Draž i Batina, te dalje

19th century a series of works on land reclamation and changes in the river course in order to shorten the waterway was undertaken. However, a correction of the existing cadastral borders that followed the old course of the Danube has never been made, and these borders have retained the same territorial outline ever since the time of the Austro-Hungarian administration.⁴ It resulted in a series of 'territorial pockets' on the east side of the river belonging to cadastral municipalities in the west, and vice versa. The largest number of territorial pockets were created on the left, eastern side of the Danube (MATIJEVIĆ, 2020). According to the Croatian interpretation, the territorial pockets in the east side of the river belong to Croatia, and those in the west side to Serbia. On the other hand, Serbia insists that the border follows the actual course of the Danube and that neither country can claim any territories on opposite banks of the river. Another issue is related to the river islands Šarengrad and Vukovar which, according to the cadastral borders, belong to Croatia, while according to the Serbian interpretation of the border, belong to Serbia (Fig. 2).

Since the authorities of the former country never approached the precise definition of cadastral boundaries after 1945, a total of about 90 km² of Croatian cadastral municipalities remained on the left side of the Danube, and only 9 km² of Serbian cadastral municipalities on the right (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001). In both cases, these are mostly estates consisting of forests, pastures and arable land, and to a lesser extent of reeds and uncultivated land (SRŠAN, 2003). Today, Croatia and Serbia have le-

⁴ The establishment of the cadastre in Croatia began with the proclamation of the Imperial Patent on December 23, 1817, which determined that the cadastral survey and land classification would be made, followed by cadastral operations in all countries of the Austro-Hungarian Monarchy (ROIĆ, PAAR, 2018).



SLIKA 4. Prikaz spornih područja na satelitskoj snimci od Apatina do Aljmaša. Džepovi teritorija na lijevoj (žuto) i desnoj (crveno) obali Dunava

FIGURE 4 A satellite image of disputed areas from Apatin to Aljmaš. Pockets of territory on the left (yellow) and right (red) banks of the Danube
Izvor: / Source: URL 12



SLIKA 5. Vukovarska ada na satelitskoj snimci
FIGURE 5 A satellite image of the Vukovar island
Izvor: / Source: URL 12

gally conflicting opinions on what the actual outline of the border on the Danube is. Given that the precise demarcation of the border also determines the security factors such as surveillance the territory, there is a temporary agreement between the two countries that the current course of the Danube be used as a temporary border of surveillance, and until the dispute is resolved, Croatia controls the territory on the right and Serbia on the left bank of the river (URL 10).

The description of the cadastral municipalities' borders and the disputed areas

According to available spatial data (URL 11), the eastern border of Croatian cadastral municipalities in the north starts at the tripoint (Croatia-Serbia-Hungary) 5.5 km east of the current course of the Danube and, following the former course west of the Serbian settlement of Kolut, joins the Danube near Batina, closing the pocket of the territory of Karapanda / Kendija on the eastern bank of the Danube which belongs to the cadastral municipalities of Draž and Batina, and further follows the course in the length of about 3.5 km. From there, it turns east and northeast along the former course, following the former meander, and south towards Bački Monoštor, after which southwest, east and northeast back to the current course of the Danube, closing the pocket of Blaževica / Kolondoš on the left bank. At that point, about 5.5 km east-southeast of Zmajevac in Kneževi Vinogradi municipality, the border crosses the Danube and stretches along its right bank first to the southwest



SLIKA 6. Šarengradska ada na satelitskoj snimci, sa žuto označenim spornim područjem

FIGURE 6 A satellite image of the Šarengrad island, with the disputed area marked yellow

Izvor: / Source: URL 12

prati tok u duljini od oko 3,5 km. Otud ponovno zaokreće istočno i sjeveroistočno bivšim tokom prateći bivši meandar, te južno prema Bačkom Monoštoru, nakon kojega jugozapadno, istočno i sjeveroistočno natrag prema aktualnom toku Dunava, zatvarajući na lijevoj obali džep teritorija Blaževica/Kolondoš. Na tom mjestu, oko 5,5 km istočno-jugoistočno od naselja Zmajevac u općini Kneževi Vinogradi, granica presijeca tok Dunava te se proteže njegovom desnom obalom najprije prema jugozapadu, a zatim prema jugoistoku, zatvarajući Sigu, najprostraniji džep teritorija na spomenutoj obali. Na oko 8,5 km jugoistočno od Zmajevca, granica ponovno presijeca tok Dunava te vijuga prema istoku vraćajući se dva puta ponovno prema Dunavu i zatvarajući dva prostrana džepa teritorija na lijevoj obali između Bačkog Monoštora i Apatina. Prema katastarskim granicama, svi teritoriji na lijevoj obali Dunava između Zmajevca i Apatina pripadaju katastarskim općinama Zmajevac I. i Zmajevac II. (Sl. 3.).

Na oko 4 km zapadno-sjeverozapadno od Apatina, granica ponovno prati tok Dunava te uz samo naselje zatvara džep teritorij na lijevoj obali (Poluostrvo), zatim ponovno vijuga zatvarajući najprije jedan omanji džep srbijanskoga teritorija na desnoj obali, a nakon toga još dva džepa teritorija na lijevoj obali (Zverinjak). Dalje pre-

and then to the southeast, closing Siga, the largest pocket of territory on that bank. About 8.5 km on the southeast of Zmajevac, the border again intersects the course of the Danube and meanders to the east, returning twice again to the Danube and closing two spacious pockets of territory on the left bank between Bački Monoštor and Apatin. According to the cadastral boundaries, all territories on the left bank of the Danube between Zmajevac and Apatin belong to the cadastral municipalities of Zmajevac I and Zmajevac II (Fig. 3).

About 4 km west-northwest of Apatin, the border again follows the course of the Danube, and next to the settlement closes the pocket

territory on the left bank (Poluostrvo), then meanders again closing first a small pocket of Serbian territory on the right bank, and then two more pockets of territory on the left bank (Zverinjak). Further south and southeast, the border crosses the Danube twice more, closing another smaller pocket on the right and a larger pocket of territory (Srebreznica) on the left bank. All these parts of the territory on the left bank of the Danube belong to the cadastral municipality of Kopačevo (Fig. 4).

From a place about 2 km northwest of Aljmaš, at the confluence of the Drava and the Danube, the border follows the course of the Danube in the length of 94 km to the point between Ilok and Bačka Palanka. On this stretch, it includes the Vukovar island within the cadastral municipality of Vukovar (Fig. 5) and Šarengrad island within the cadastral municipalities of Mohovo and Šarengrad (Fig. 6).

Position and argumentation of the Republic of Croatia

In all territorial disputes created by the dissolution of the socialist Yugoslavia, the Croatian position on borders is the same, and it is based on the fact that the Republic's borders in the former country at the moment of independence became national. According to the official position of the

ma jugu i jugoistoku granica još dvaput presijeca Dunav zatvarajući još jedan manji džep na desnoj i veći džep teritorija (Srebrenica) na lijevoj obali. Navedeni dijelovi teritorija na lijevoj obali Dunava pripadaju katastarskoj općini Kopačevo (Sl. 4.).

Od mjesta na oko 2 km sjeverozapadno od Aljmaša, na mjestu utoka Drave u Dunav, granica prati tok Dunava u duljini od 94 km do točke između Iloka i Bačke Palanke. Na tom potezu obuhvaća Vukovarsku adu u sastavu katastarske općine Vukovar (Sl. 5.) i Šarengradsku adu u sastavu katastarskih općina Mohovo i Šarengrad (Sl. 6.).

Stajalište i argumentacija Republike Hrvatske

U svim teritorijalnim sporovima nastalima raspadom socijalističke Jugoslavije, hrvatski stav o granicama je isti, a utemeljen je na činjenici da su republičke granice bivše države u trenutku osamostaljenja postale državnima. Prema službenom stajalištu Republike Hrvatske o granici sa Srbijom, sjeverni segment granice načelno slijedi pravac toka Dunava. No, kako je rečeno, granična crta nije istovjetna sa sadašnjim tokom rijeke, već granica na više mjesta presijeca rijeku zadirući u većoj mjeri u kopnena područja na lijevoj i u manjoj mjeri na desnoj obali. Riječ je o crti granice koja prati granicu katastarskih općina, definiranih na temelju starog toka Dunava. Rezultati rada Đilasove komisije iz hrvatske se perspektive pritom smatraju privremenim zaključcima čija je svrha bila načelno odrediti razgraničenje između dviju federalnih jedinica, a nakon kojega je tek trebalo pristupiti detaljnom određenju granične crte imajući u vidu spomenute katastarske granice, što nikada nije učinjeno. Provizornost zaključaka Đilasove komisije najbolje se odražava u nizu sporova u spomenutom području nakon 1945. u područjima teritorijalnih džepova, kao i dunavskih ada koje su se našle u sličnoj teritorijalnoj diskrepanciji. Svoj stav Hrvatska temelji na međunarodnom pravu, konkretno na načelu *uti possidetis* prema kojemu se realno stanje posjedovanja teritorija prenosi na novonastalu državu u trenutku stjecanja neovisnosti, nastavno na mišljenje Badinterove komisije iz 1991. prema kojemu su granice bivših republika postale državne

Republic of Croatia on the border with Serbia, the northern segment of the border generally follows the course of the Danube. However, as already stated, the border line does not overlap precisely with the current course of the river, but rather intersects the river in several places, extending to a greater extent into the land areas on the left and to a lesser extent on the right bank. It is a border line that follows the border of cadastral municipalities, defined on the basis of the old course of the Danube. The results of the work of the Đilas Commission are considered from the Croatian perspective to be provisional conclusions aimed at generally determining the border between the two federal units, after which a detailed specifying of the border line had yet to be approached, bearing in mind the aforementioned cadastral boundaries, which was never done. The tentativeness of the conclusions of the Đilas Commission is best reflected in a series of disputes in the area after 1945, occurring in the zones of territorial pockets, as well as the Danube river islands that were also occasionally disputed. Croatia bases its position on international law, specifically on the principle of *uti possidetis* according to which the real situation territorial possession is transferred to the newly emerging state at the time of gaining independence, following the opinion of the Badinter Commission of 1991, according to which the borders of the former republics became state borders and bearing in mind all the evidence of the previous functional and administrative connection between the river islands and the territories on the left bank of the Danube with Croatia during the period of the socialist Yugoslavia (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001; MATIJEVIĆ, 2020).

M. Klemenčić and C. Schofield (2001) mention a number of examples of disputes over jurisdiction over the disputed zones between Croatia and Vojvodina at the time of the Yugoslav state, most often at the level of local government, as well as documents proving that the areas on the left bank of the Danube, as well as the disputed river islands in the time of the former state, were most often managed by the Croatian republic and local authorities. In 1950, for example, local authorities of Osijek district informed the republic authorities

granice, a imajući u vidu sve dokaze o prethodnoj funkcionalnoj i upravnoj povezanosti teritorija i ada na lijevoj obali Dunava s Hrvatskom u vremenu socijalističke Jugoslavije (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001.; MATIJEVIĆ, 2020.).

M. Klemenčić i C. Schofield (2001.) navode niz primjera sporova zbog nadležnosti nad spornim zonama između Hrvatske i Vojvodine u vrijeme jugoslavenske države, najčešće na razini lokalne uprave, kao i dokumente koji dokazuju da su područjima na lijevoj obali Dunava, kao i spornim adama u vremenu bivše države većinom upravljale hrvatske republičke i lokalne vlasti. Primjerice, 1950. godine lokalne vlasti Osječkog kotara izvijestile su republičke vlasti tadašnje NR Hrvatske o šteti nastaloj poplavama u području Kendije na lijevoj obali Dunava, tražeći financijsku potporu. Iako tom prigodom republičke vlasti nisu reagirale, dokument iz 1965. u sličnoj situaciji nakon poplave u istom području svjedoči o tome da je za sanaciju štete novac osiguralo Ministarstvo poljoprivrede SR Hrvatske. Autori navode i dokument iz 1961. prema kojemu je Narodno vijeće Osijeka dalo područje Kendije u koncesiju lovačkom društvu Batina. U dokumentu se jasno navodi područje Kendije kao dio teritorija Narodnog vijeća u Osijeku.

Valja spomenuti i dokumente koji jasno upućuju na nesuglasice zbog teritorijalne nadležnosti nad dunavskim adama u vremenu socijalističke Jugoslavije, kao i dokumente o stavovima hrvatskih, odnosno vojvođanskih i srbijanskih republičkih i pokrajinskih vlasti o navedenom pitanju. Primjerice, M. Klemenčić i C. Schofield (2001.) navode pritužbu Izvršnog vijeća za poljoprivredu Vojvodine iz 1947. nadležnom Ministarstvu šumarstva u Srbiji zbog odbijanja lokalne vlasti u Vukovaru da prepuste četiri ade na upravljanje AP Vojvodini pozivajući se na Ustavni zakon AP Vojvodine o granici između Hrvatske i Srbije. U pritužbi traže od srbijanskoga ministarstva da problem podignu na razinu Saveznog ministarstva šumarstva. Među dokumentima priloženim pritužbi je i korespondencija između navedenoga Izvršnog vijeća i Ministarstva šumarstva NR Hrvatske od kojega su prethodno tražili da intervenira, a koje je to odbilo. Savezno ministarstvo informiralo je u posljednjoj komunikaciji ministarstvo NR Srbije da je prepo-

of the then NR Croatia of the damage caused by floods in the Kendija area on the left bank of the Danube, seeking financial support. Although the republic authorities did not react on this occasion, a document from 1965, regarding a similar situation after the flood in the same area, testifies that money was provided for the repair of damages by the Ministry of Agriculture of the Socialist Republic of Croatia. The authors also cite a document from 1961 according to which the Osijek National Council gave the area of Kendija into a concession to the Hunting Association Batina. The document clearly lists the Kendija area as part of the territory under the jurisdiction of the National Council in Osijek.

It is also worth mentioning the documents that clearly point to disagreements over territorial jurisdiction over the Danube river islands during the time of socialist Yugoslavia, as well as documents on the positions of Croatian and Serbian republican authorities and Vojvodina provincial authorities on this issue. For example, M. Klemenčić and C. Schofield (2001) cite a 1947 complaint by the Vojvodina Agriculture Executive Council to the competent Ministry of Forestry in Serbia over the refusal of local authorities in Vukovar to leave four river islands to the management of AP Vojvodina, citing the Constitutional law of AP Vojvodina on the border between Croatia and Serbia. In the complaint, they ask the Serbian ministry to raise the problem to the level of the Federal Ministry of Forestry. Among the documents attached to the complaint is a correspondence between the aforementioned Executive Council and the Ministry of Forestry of the National Republic of Croatia, which was previously asked to intervene in the matter and which refused to do so. The Federal Ministry informed the Serbian ministry in a consequent communication that it recommended that the relevant ministries of Serbia and Croatia resolve the dispute by mutual agreement, but that the Croatian Ministry maintained its initial position that the islands territorially belong to Vukovar district and that they cannot be handed over to the authorities of AP Vojvodina until the relevant commissions clearly delineate the border between the two republics (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001). This

ručilo da relevantna ministarstva Srbije i Hrvatske riješe spor sporazumom, ali da je hrvatsko ministarstvo ostalo pri svojemu prvotnom stavu da ade teritorijalno pripadaju vukovarskom kotaru te da se ne mogu predati na korištenje vlastima AP Vojvodine sve dok relevantne komisije jasno ne odrede granicu između dviju republika (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001.). Ova rečenica posebno je važna jer odražava tadašnji stav vlasti NR Hrvatske o zaključcima Đilasove komisije, odnosno o viđenju pravnog stanja dunavskog dijela istočne hrvatske granice.

M. Štambuk-Škalić (1995., 318) citira cjelovit tekst dopisa Kotarskoga narodnog odbora Vukovar Predsjedništvu Vlade NR Hrvatske iz 1947. o upravljanju i korištenju šumskih predjela ada na Dunavu, a što odgovara i stavu koji su hrvatske vlasti potom zauzele o granicama:

„Vukovarska (Ćifutska) ada, Mohovski rit, Šarengradska ada i Hagel od kako postoje, bez obzira da li se nalaze na lijevoj ili desnoj strani živog Dunava, bile su na području katastralnih općina s desne strane Dunava, tj. na području NR Hrvatske. Dunav mijenjajući svoj tok mijenjao je svoj položaj prema dunavskim otocima, ali nikada nije prelazio sa svog temeljnog područja. Posljednje tri ade osim navedenog prešle su posljednjih godina na lijevu stranu živog Dunava umjetnim nenaravnim putem, a to s razloga, što je između Mohova i Šarengrada prokopan kanal radi skraćanja toka Dunava. Time je samo presječen put da lađe ne obilaze dunavske zavoje. To nikako ne može biti razlog, da se ti otoci predaju području koje nije na njih nikada bilo upućeno, niti je tim otocima upravljalo u nikoje vrijeme i koje ne može svoje traženje ničim opravdati.

Ovo područno žiteljstvo od vjkada uživa te ade, te je njegova egzistencija vezana s tim adama, kao i ostalim površinama svog hatara.

Od navedenih otoka (ada) svi su uglavnom obrasli šumama, te se smatraju šumskim površinama. Vukovarskom adom upravlja Savezno poljoprivredno dobro – Direkcija Vukovar, a ostalim kotarski NO Vukovar.“

Važno je istaknuti i stav saveznog ministarstva koje, prema M. Klemenčiću i C. Schofieldu (2001.), u korespondenciji koja je uslijedila naglašava kako je stav srbijanskoga ministarstva o tome

last sentence is particularly important because it reflects the position of the Croatian authorities at the time on the conclusions of the Đilas Commission, i.e. on the perceived legal state of the Danube part of the eastern Croatian border.

M. Štambuk-Škalić (1995, 318) quotes the full text of a 1947 letter by the Vukovar National Committee to the Presidency of the Government of the National Republic of Croatia on the management and use of forest areas on the Danube islands, which corresponds to the standpoint that the Croatian authorities then took regarding the border:

‘Since they exist, the Vukovar (Ćifut) island, Mohovski rit, the Šarengrad island and Hagel, regardless of whether they are located on the left or right side of the course Danube, have been in the area of cadastral municipalities on the right side of the Danube, i.e. on the territory of the NR Croatia. The Danube, changing its course, changed its position in relation to the Danube islands, but never crossed from its base area. In addition to the above, the last mentioned three islands have shifted to the left side of the course of Danube in recent years by artificial and unnatural means, because a canal was dug between Mohov and Šarengrad to shorten the Danube flow. This only cut the way for the boats not to go around the Danube meanders. This cannot possibly be the reason for these islands to be handed over to an area that has never been related to them, nor has it managed these islands at any time and which cannot justify its request.

The population of this area has always used these islands, and its existence has been related to the islands, as well as to other parts of its area.

All these islands (ada) are mostly overgrown with forests, and are considered forest areas. Vukovar island is managed by the Federal Agricultural Property – Management of Vukovar, and other by the National Committee of the Vukovar district.’

It is also important to emphasize the position of the federal ministry, which, according to M. Klemenčić and C. Schofield (2001), emphasizes in the correspondence that followed that the Serbian ministry’s position is that the Law on the Establishment and Organisation of AP Vojvodina is not relevant in this regard, since it does not explicitly state that the aforementioned border necessari-

da Zakon o ustanovljenju i ustrojstvu AP Vojvodine nije u tom smislu relevantan jer iz njega izrijekom ne proizlazi da spomenuta granica nužno prolazi sredinom glavnog toka Dunava. Federalno ministarstvo također potvrđuje da se, slijedom navedenoga, spor može razriješiti jedino preciznim razgraničenjem federalnih jedinica Hrvatske i Srbije.

Vrijedi istaknuti još neke činjenice koje spominju autori: 1947. godine šume na području Šarengrada su nacionalizirane, a Šarengradska ada je dodijeljena vukovarskom ogranku Hrvatskih šuma na upravljanje. Također, navode i izvještaj Hrvatskih šuma o upravljanju adama iz 1970., kada je dio Šarengradske ade erodirao i ugrozio sigurnost plovidbe Dunavom, nakon čega su Hrvatske šume poslale radnike iz Vukovara u intervenciju (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD, 2001., prema REBA, 1999.). Od relevantnih dokumenata treba spomenuti i postojanje dvaju izvješća Republičkog ureda za javnu upravu u Zagrebu, od kojih jedan iz 1970-ih dokazuje da je spornim područjima upravljala Hrvatska, uključujući i prikupljanje poreznih davanja.

Navedeni slučajevi jasno upućuju ne samo na funkcionalnu i upravnu povezanost teritorija na lijevoj obali Dunava s tadašnjom NR, odnosno SR Hrvatskom, nego i na tadašnji stav federalnih vlasti u Jugoslaviji o granici između Hrvatske i Srbije (Vojvodine) pri čemu je neizravno ali sasvim jasno da je zaključke Đilasove komisije, barem što se tiče njihove relevantnosti u odnosu na Dunav, smatrala provizornim rješenjima, a ne konačnom delimitacijom.

Imajući u vidu pravnu „nedorečenost“ zaključaka Đilasove komisije s obzirom na katastarski ustroj, kao i navedene dokumente koji svjedoče o stavovima pojedinih političkih subjekata u bivšoj državi o navedenom sporu, dijelovi teritorija na lijevoj obali Dunava, navedeni teritorijalni džepovi i sporne ade mogu se u najmanju ruku smatrati područjem na kojemu tek treba utvrditi granicu. Uzimajući u obzir i primjere koji svjedoče o upravljanju Hrvatske tim područjima, odnosno infrastrukturnoj povezanosti spornih zona s Hrvatskom te primjenjujući načelo *uti possidetis*, postoji i jasna pravna osnova da se sporna područja danas mogu smatrati dijelovima hrvatskoga

ly follows the middle of the main course of the Danube. The Federal Ministry also confirms that, consequently, the dispute can only be resolved by precisely delimiting the federal units of Croatia and Serbia.

Some other facts mentioned by the authors should also be noted: in 1947 forests in the area of Šarengrad were nationalized, and the Šarengrad island was assigned to be managed by the Vukovar branch of Hrvatske šume. They also cite the report of Hrvatske šume on the islands' management from 1970, when part of Šarengrad island eroded and endangered the safety of navigation on the Danube, after which Hrvatske šume sent workers from Vukovar to intervene (KLEMENČIĆ, SCHOFIELD 2001 according to REBA, 1999). Considering relevant documents, it is worth to mention the existence of two reports of the Republic's Office for Public Administration in Zagreb, one of which, from the 1970s, proves that the disputed areas were managed by Croatia, including the collection of taxes.

These cases clearly indicate not only the functional and administrative connection of the territory on the left bank of the Danube with the then NR, i.e. SR Croatia, but also the position of the federal authorities in Yugoslavia on the border between Croatia and Serbia (Vojvodina) at the time. It was indirectly but quite clearly obvious that they considered the conclusions of the Đilas Commission, at least regarding their relevance to the Danube, tentative solutions rather than a definitive delimitation.

Bearing in mind the legal 'incompleteness' of the conclusions of the Đilas Commission with regard to the cadastral structure, as well as the above mentioned documents testifying to the views of individual political entities in the former State on the dispute, parts of the territory on the left bank of the Danube, the territorial pockets and islands in question can at least be considered as the area where the border has yet to be established. Taking into account the examples that testify to the management of Croatia in these areas, i.e. the infrastructure connection of the disputed zones with Croatia, and applying the principle of *uti possidetis*, there is also a clear legal basis that the disputed areas can today be considered as parts of Croatian

teritorija.

Stajalište i argumenti Republike Srbije

Srbijansko je stajalište da međudržavnom granicom Hrvatske i Srbije treba smatrati sadašnji tok rijeke Dunav, odnosno crtu koja prolazi sredinom talvega⁵ (s obzirom na to da je Dunav plovna rijeka). Srbija svoju argumentaciju temelji na međunarodno-pravnoj praksi o razgraničenju na rijekama prema kojoj se za granicu obično koristi sredina riječnog toka (odnosno kod plovnih rijeka već spomenuta crta talvega), kao i na već spomenutom Zakonu o ustanovljavanju i ustrojstvu AP Vojvodine iz 1945. Prema stajalištu Srbije, rješenje Đilasove komisije definira Dunav kao granicu riječima „Privremena granica između Vojvodine i Hrvatske treba da ide: od mađarske granice, rekom Dunavom do međe između sela Bačko Novo Selo i Bukin“ (JELIĆ, 1991., 17). U tom smislu, imajući u vidu i navedenu međunarodno-pravnu praksu o razgraničenju, srbijanska strana pravno tumači zaključke Đilasove komisije kao konačne.

Načelo međunarodnoga prava o razgraničenju na plovnim rijekama prema kojemu se za crtu razgraničenja najčešće uzima talveg u međunarodnoj praksi u mnogim se slučajevima pokazalo najboljim rješenjem s obzirom na prometovanje rijekama u vremenu niskog vodostaja. Stoga je to ujedno i najsnažniji argument Republike Srbije, uz najviše uporišta u međunarodnom pravu. U suštini, Srbija smatra da je (novi) tok Dunava kao granica definiran zaključcima Đilasove komisije 1945., potvrđen zakonom o ustrojstvu Vojvodine iste godine te da se u tom smislu načelo *uti possidetis* mora primijeniti s obzirom na te dvije činjenice, uz poštovanje spomenutog načela talvega kao crte razgraničenja na plovnim rijekama. Što se tiče prirodno-geografske činjenice prirodnog pomicanja toka Dunava prema zapadu, stajalište je Srbije da postupne i „evolutivne“ promjene toka rijeka mijenjaju i državnu granicu (DIMITRIJEVIĆ, 2003.).

Prema navedenom stajalištu, sva su područja hr-

territory.

Position and arguments of the Republic of Serbia

The Serbian view is that the national border between Croatia and Serbia should be the current course of the Danube river, that is, the line that passes through the middle of the *thalweg*⁵ (since the Danube is a navigable river). Serbia bases its arguments on the practice of the international law on demarcation on rivers according to which the middle of the river flow is usually considered a border (in the navigable rivers it is usually the above mentioned *thalweg* line), as well as on the already mentioned Act on the Establishment and Organization of AP Vojvodina from 1945. In this regard, given the aforementioned practice of the international law on demarcation, the Serbian side legally interprets the conclusions of the Djilas Commission as definitive.

The principle of international law on demarcation on navigable rivers, according to which in international practice *thalweg* is most often designated as the demarcation line, has proved to be the best solution for river traffic during low water levels in many cases. Therefore, this is the strongest argument of the Republic of Serbia, with the most relevance in the international law. In essence, Serbia considers that the (new) Danube flow was defined as a boundary by the conclusions of the Djilas Commission in 1945, which was confirmed by the law on the organisation of Vojvodina in the same year, and that in this sense the principle of *uti possidetis* must be applied with regards of these two facts, while respecting the aforementioned *thalweg* principle as a line of demarcation on navigable rivers. Regarding the natural and geographical fact of the Danube flow naturally shifting westwards, Serbia's position is that gradual and "evolutionary" changes in the flow of rivers also change the state border (DIMITRIJEVIĆ, 2003).

According to this position, all areas of the Croatian cadastral municipalities on the eastern bank of the Danube (Karapandža/Kendžija, Blaževica/

⁵ Talveg (njem. *Thalweg*) – srednja crta glavnoga plovnog kanala, odnosno krivudava spojna crta najdubljih točaka u koritu plovnih rijeka; najsigurniji nizvodni plovni put koji je istovremeno i granica između dviju susjednih država (CVITANOVIĆ, 2002.).

⁵ *Thalweg* (germ.) – the middle line of the main waterway, i.e. the curving connecting line of the deepest points in the river bed; the safest downstream waterway, which is also the border between the two neighbouring countries (CVITANOVIĆ, 2002.).

vatskih katastarskih općina na istočnoj obali Dunava (Karapanda/Kendija, Blaževica/Kolondoš, Zmajevac I. i II., Poluostrvo, Varošviz, Zverinjak, Srebrenica) zapravo dijelovi teritorija Republike Srbije, dok manji džepovi katastarski srbijanskoga teritorija od kojih je najveća Siga pripadaju Hrvatskoj. Isto je i s Vukovarskom i Šarengradskom adom za koje Srbija smatra da su integralni dijelovi njezina državnog teritorija.

Vrednovanje argumenata objiju strana

Iz argumentacija Hrvatske i Srbije vidljivo je da se obje pozivaju na određena međunarodno-pravna načela, kao i na pojedine historijsko-geografske čimbenike i događaje kojima ih kontekstualiziraju. No pritom i Hrvatska i Srbija inzistiraju na „težini“ određenih argumenata koje odgovaraju njihovim teritorijalnim interesima. Argumenti objiju zemalja mogu se sažeti na sljedeći način:

– Hrvatska: Mišljenje Badinterove komisije br. 3 te načelo *uti possidetis* u kontekstu granica katastarskih općina, kao i u kontekstu infrastrukturne i upravne povezanosti Hrvatske sa spornim područjima u razdoblju od 1945. do osamostaljenja.

– Srbija: načelo *uti possidetis* u kontekstu zaključaka Đilasove komisije iz 1945., Zakon o ustanoavljenju AP Vojvodine te međunarodno-pravno načelo razgraničenja država na plovnim rijekama crtom talvega.

Općenito, obje zemlje suglasne su o zaključku Badinterove komisije iz 1992., pri čemu je već spomenuto načelo *uti possidetis* prihvaćeno kao ključno načelo. Drugim riječima, u trenutku osamostaljenja pojedinih republika, dotadašnje republičke granice postaju državne. No ključna je razlika u interpretaciji spomenutog načela, pa se postavlja pitanje: Koja i kakva granična crta se može smatrati „naslijedenom granicom“ s obzirom na historijsko-geografske čimbenike i dostupnu dokumentaciju?

Jasno je da stajalište Republike Srbije naglašava opću međunarodno-pravnu praksu o razgraničenju na rijekama, kao i načelno spominjanje Dunava kao granice u tekstu rješenja „Đilasove komisije“ iz 1945. S obzirom na plovnost Dunava i njegovu međunarodnu važnost, to je ujedno i najsnažniji argument srbijanske strane u sporu. S druge stra-

Kolondoš, Zmajevac I and II, Poluostrvo, Varošviz, Zverinjak, Srebrenica) are actually parts of the territory of the Republic of Serbia, while smaller pockets of cadastral Serbian territory, the largest of which is Siga belong to Croatia. The same would be applied in case of the river islands Vukovar and Šarengrad, which Serbia considers to be integral parts of its national territory.

Evaluation of arguments of both sides

The arguments of Croatia and Serbia show that both invoke certain principles of the international law, as well as certain historical and geographical factors and events by which they contextualize them. But in doing so, both Croatia and Serbia insist on the ‘weight’ of certain arguments that correspond to their territorial interests. The arguments of both countries can be summed up as follows:

– Croatia: Badinter Commission Opinion No. 3, and the principle of *uti possidetis* applied in the context of the borders of cadastral municipalities, as well as in the context of Croatia’s infrastructural and administrative connection with the disputed areas between 1945 and independence.

– Serbia: the principle of *uti possidetis* in the context of the conclusions of the 1945 Đilas Commission, the Act establishing the AP Vojvodina, and the principle of the international law on demarcation of countries on waterway rivers along the thalweg line.

Overall, both countries agree on the conclusions of the Badinter Commission from 1992, with the already mentioned principle of *uti possidetis* accepted as a key principle. In other words, at the moment of independence of individual republics, the republics’ borders became national borders. But the key difference is in the interpretation of said principle, so the question arises – which and what boundary line can be considered an ‘inherited boundary’ with regard to historical and geographical factors and available documentation?

On the one hand, it is clear that the position of the Republic of Serbia underlines the general practice of the international law on demarcation on rivers, as well as the general mention of the Danube as a border in the text of the 1945 solution of the Đilas Commission. Furthermore, the Dan-

ne, katastarski dokazi, kao i brojna dokumentacija svjedoče, pak, o infrastrukturnoj, upravnoj i gospodarskoj povezanosti Hrvatske s područjima na lijevoj obali trenutnog toka Dunava.

M. Klemenčić i C. Schofield (2001.) navode kako je granica između Hrvatske i Bosne i Hercegovine vrlo precizno određena pri čemu su se nadležne vlasti dviju republika kod spornih odsjeka koristile upravo katastarskim dokumentima kao sredstvom preciznog razgraničenja. S tim u vezi, korištenje katastarskih dokaza može se smatrati „državnom praksom“, koja je u slučaju razgraničenja Hrvatske i Srbije izostala. Upravo ovi katastarski dokazi u slučaju Podunavlja mogu biti kriterij koji upućuje na povijesnu i činjeničnu pripadnost spornih područja Hrvatskoj. Nadalje, navedena dokumentacija svjedoči da su ti teritoriji u mnogim segmentima bili u nadležnosti NR (SR) Hrvatske.

Važno je razmotriti i činjenicu prirodnog pomicanja toka Dunava prema zapadu zbog Coriolisove sile. Iako postoje pravni presedani koji upućuju na to da je u određivanju eventualne granične kompenzacije bitna brzina promjene (je li promjena toka nagla ili evolutivna), međunarodna praksa u sporovima između neovisnih država, posebice u domeni međunarodnih pravnih tijela koja su posredovala u sporovima, bila je poticanje bilateralnih sporazuma i zajedničkih rješenja s naglaskom na učvršćivanje granica na rijekama (DONALDSON, 2011.; MATIJEVIĆ, 2020.). To u praksi znači da, unatoč određenim presedanima na koje se poziva Srbija, a koji upućuju na to da se u slučaju postupne promjene toka rijeke kojim ide granica, pristupa korekciji granice u skladu s rijekom, postoji praksa favoriziranja međusobnog dogovora zemalja među kojima postoji takva granica radi pronalazanja rješenja kojim bi se išlo prema učvršćivanju granične crte (npr. antropogenim učvršćivanjem vodotoka).

U skladu s tim, jasno je da bi u eventualnom međunarodno-pravnom postupku katastarske granice i dokumentacija o upravnoj nadležnosti u vrijeme bivše države mogle biti presudni argumenti i kriteriji kod međusobnog razgraničenja dviju država kojima se hrvatska strana u bilo kakvoj arbitraži može ravnopravno suprotstaviti načelu crte talvega. Stoga se može zaključiti da

ube's international importance as a waterway is the Serbian side's strongest argument in the dispute. On the other hand, cadastral evidence, as well as numerous documentation, prove Croatia's infrastructural, administrative and economic connections with the areas on the left bank of the current Danube flow.

M. Klemenčić and C. Schofield (2001) note that the border between Croatia and Bosnia and Herzegovina is very precisely determined, with the competent authorities of the two republics using cadastral documents in the disputed sections as a means of precise demarcation. In this regard, the use of cadastral evidence can be considered 'state practice', which in the case of the demarcation of Croatia and Serbia has been absent. In the case of the Danube region, it is the cadastral evidence that can be a criterion indicating the historical and factual affiliation of the disputed territories in Croatia. Furthermore, the above mentioned documentation testifies that these territories in many segments were under the jurisdiction of the NR (SR) Croatia.

It is also important to consider the fact that the Danube flow is naturally shifting westwards due to Coriolis' force. While there are legal precedents to suggest that the pace of change (whether the change in flow is abrupt or evolutionary) is essential in determining possible border compensation, international practice in disputes between independent states, in particular in the domain of international legal bodies that have mediated disputes, was to foster bilateral agreements and common solutions focusing on making the border stationary (DONALDSON, 2011; MATIJEVIĆ, 2020). In practice, this means that, despite certain precedents invoked by Serbia, which indicate that, in the event of a gradual change in the flow of the river which the border follows, border correction is approached in a way that the border changes with the river course, there is a practice of favouring mutual agreement between countries which share such a border, with the aim of finding a solution that would go towards fixing the border line (e.g. anthropogenic fixing of the watercourse).

Accordingly, it is clear that in any international legal procedure cadastral borders and administrative jurisdiction documentation from the time of

postoji snažna osnova na temelju koje bi buduće konačno razgraničenje moglo pratiti granice katastarskih općina, a uz nužne pravne korekcije koje bi regulirale nesmetano pravo plovidbe Dunavom za obje države.

ZAKLJUČAK

Historijsko-geografska analiza razvoja istočne granice hrvatskih zemalja u prvom dijelu rada upućuje na vrlo dinamičan historijsko-geografski i teritorijalni razvoj hrvatskoga Podunavlja koji se odrazio na promjenama granica nekoliko puta. S obzirom na povijesno stanje, ključne promjene koje su zadesile istočnu granicu hrvatskih zemalja dogodile su se nakon Prvoga svjetskog rata u vrijeme Kraljevine SHS/Jugoslavije, te nakon Drugoga svjetskog rata kada je iz njihova sastava trajno izuzet prostor istočnoga Srijema. S druge strane, teritorijalni dobitak za Hrvatsku u prostoru Podunavlja bila je Baranja, odnosno „trokut“ teritorija omeđen Dunavom, Dravom i hrvatsko-mađarskom granicom, nekadašnji dio mađarske povijesne regije Baranya. Imajući u vidu ne samo omjer teritorijalnih dobitaka i gubitaka već i gospodarsku razvijenost i potencijal priključenih i izgubljenih područja, načelno je ishod teritorijalnih promjena bio razmjerno nepovoljan te je u interesu suvremene Republike Hrvatske stabilizacija graničnog stanja i uređenje odnosa sa susjednim zemljama, posebno oko područje rijeke Dunav koja posjeduje veliko geostrateško značenje za čitavu Srednju i Jugoistočnu Europu.

U drugom dijelu rada provedena je analiza graničnog spora između Hrvatske i Srbije. Potvrđena je upravna, gospodarska i infrastrukturna povezanost spornih područja s Hrvatskom na temelju analize historijsko-geografskih činjenica. Dijelovi granice uz Dunav, posebice „najmlađi“ dio od Mađarske granice do ušća Drave u Dunav, a koji je postao republičkom granicom 1945. sadrži najviše spornih područja na lijevoj obali Dunava za koja se nedvojbeno može utvrditi da pripadaju katastarskim općinama u Hrvatskoj. Također, niz dostupne dokumentacije upućuje na upravljanje i gospodarenje hrvatskih republičkih tijela spornim područjima kako u teritorijalnim džepovima na li-

the former State could be the key arguments and criteria for the mutual delimitation of two countries, with which the Croatian side can challenge the principle of the *thalweg* line on equal grounds in any arbitration. It can therefore be concluded that there is a strong basis upon which a future final demarcation could follow the borders of cadastral municipalities, and with the necessary legal corrections that would regulate the unhindered right to sail on the Danube for both countries.

CONCLUSION

The historical and geographical analysis of the development of the eastern border of the Croatian lands in the first part of the paper points to the very dynamic historical, geographical and territorial development of the Croatian Danube region, which has been reflected in the changes of borders on several occasions. Given the historical situation, the key changes that affected the eastern border of Croatian countries occurred after the First World War at the time of the Kingdom of SHS/Yugoslavia, and especially after World War II, when the area of Eastern Sirmia was permanently excluded from their territories. Moreover, the territorial gain for Croatia in the Danube region was Baranja, i.e. the 'triangle' of territory bordered by the Danube, the Drava and the Croatian-Hungarian border, formerly a part of Hungary's historic Baranya region. Bearing in mind not only the ratio of territorial gains and losses, but also the economic development and potential of connected and lost areas, in principle the outcome of territorial changes was relatively unfavourable, and it is in the interest of the modern Republic of Croatia to stabilize the border situation and regulate relations with the neighbouring countries, especially around the Danube River area, which has a great geostrategic significance for the whole of Central and South Eastern Europe.

In the second part of the paper, an analysis of the border dispute between Croatia and Serbia was carried out. The administrative, economic and infrastructural connection of the disputed areas to Croatia was confirmed on the basis of an analysis of historical and geographical facts. Parts of the

jevoj strani Dunava, tako i na dvjema adama (Vukovarska i Šarengradska). Stoga povijesni i pravni argumenti Hrvatske u graničnom sporu sa Srbijom imaju valjanu historijsko-geografsku i međunarodno-pravnu osnovu te Republika Hrvatska na njima treba nastaviti inzistirati kako u procesu postizanja bilo kakva bilateralnog sporazuma o granici tako i u eventualnom pravnom procesu, posebno imajući u vidu zaštitu vlastitih nacionalnih i teritorijalnih interesa.

Danube border, especially the 'youngest' segment that stretches from the Hungarian border to the mouth of the Drava river into the Danube, which became the republic border in 1945, contain the most of the disputed areas on the left bank of the Danube, which can undoubtedly be found to belong to the Croatian cadastral municipalities. In addition, a lot of available documentation indicates the jurisdiction of the Croatian republic and local bodies in the disputed areas both in case of the territorial pockets on the Danube's left bank and in the case of the two river islands (Vukovar and Šarengrad). Therefore, Croatia's historical and legal arguments in the border dispute with Serbia have a valid historical, geographical and international legal basis, and the Republic of Croatia should continue to insist on them in the process of reaching any bilateral agreement on the border, as well as in the case of a possible legal process, especially bearing in mind the protection of its own national and territorial interests.

IZVORI I LITERATURA

- AMANOVIĆ, B. (2013): *Teritorijalne promjene u Hrvatskoj od 1941. do 1991.*, Diplomski rad, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Filozofski fakultet; pp. 74.
- BAGARIĆ, P. (2017): Hrvatske granice nakon Drugoga svjetskog rata 1945.-1956., *Hrvatska revija*, 3.
- BARA, M. (2007): Đilasova komisija i sudbina bačkih Hrvata, *Pro Tempore*, 4 (4), 47-58.
- BOBAN, LJ. (1995): *Hrvatske granice od 1918. do 1993. godine*, Školska knjiga, Zagreb, pp. 68.
- CVITANOVIĆ, A. (2002): *Geografski rječnik*. Hrvatsko geografsko društvo – Zadar, Filozofski fakultet u Zadru, Matica Hrvatska – Zadar, ZADIZ d.o.o. Zadar, pp. 683.
- DIMITRIJEVIĆ, D. (2003): Međunarodno-pravni tretman graničnih sporova na prostoru bivše Jugoslavije, *Međunarodni problemi*, 55 (3-4), 354-373.
- DONALDSON, J. W. (2011): *Paradox of the Moving Boundary: Legal Heredity of River Accretion and Avulsion*, *Water Alternatives*, 4 (2), 155-170.
- JELIĆ, I. (1991): O nastanku granice između Hrvatske i Srbije, *Časopis za suvremenu povijest*, 23 (1-3), 1-32.
- KLEMENČIĆ, M., SCHOFIELD, C. (2001): War and Peace on the Danube: The Evolution of Croatia-Serbia Boundary, *Boundary and territory briefing*, 3 (3), Durham University, pp. 61.
- KRALJEVIĆ, E. (2007): Prilog za povijest uprave: Komisija za razgraničenje pri Predsjedništvu Vlade Narodne Republike Hrvatske 1945.-1946., *Arhivski vjesnik*, 50 (1), 121-130.
- MAGAŠ, D. (2013): *Geografija Hrvatske*, Sveučilište u Zadru (Odjel za geografiju) i Meridijani, Zadar, Samobor, pp. 597.
- MATIJEVIĆ, Z. (2020): *Suvremene političko-geografske implikacije razvoja državne granice u hrvatskom Podunavlju*, Diplomski rad, Sveučilište u Zadru, Odjel za geografiju, Zadar, pp. 72.
- MRDULJAŠ, S. (2017): Etnička struktura Istočnog Srijema (1921.) i razgraničenje između Hrvatske i Srbije (1945.-1947.), *Scrinia Slavonica*, 17, pp. 181-210.
- PAVLIČEVIĆ, D. (1993): Hrvatske granice u podunavlju, u: *Slavonija, Srijem, Baranja i Bačka*, (ur. Sekulić, A.), Matica hrvatska, Zagreb, 9-31.
- PAVLIČEVIĆ, D. (1998): *Kratka politička i kulturna povijest Hrvatske*, Hrvatski informativni centar, Zagreb, pp. 76.
- RADELIĆ, Z. (2006): *Hrvatska u Jugoslaviji 1945.-1991. Od zajedništva do razlaza*, Školska knjiga, Zagreb, pp. 701.
- REBA, M. (1999): *Croatia – Yugoslavia boundary on the river Danube*, neobjavljeni magistarski rad, Durham: International Boundaries Research Unit, Department of Geography, University of Durham.
- ROIĆ, M., PAAR, R. (2018): 200 godina katastra u Hrvatskoj, *Zbornik radova – VI. Hrvatski kongres o katastru* (ur. M. Raić), Hrvatsko geodetsko društvo, Zagreb, 37-50.
- SRŠAN, S. (2003): *Sjeveroistočne granice Hrvatske*, Osijek: Državni arhiv u Osijeku, pp.103.
- ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, M. (1995): Hrvatska istočna granica u dokumentima 1945-1947., *Fontes: Izvori za hrvatsku povijest*, 1 (1), 153-329.
- URL 1, Što predstavlja Schengenski prostor?, Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa i uprave, <https://uprava.gov.hr/sto-predstavlja-schengenski-prostor-14047/14047>, 12. 11. 2020.
- URL 2, *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske*, Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2020., <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=67105>, 22. 10. 2020.
- URL 3, Ustav Narodne Republike Hrvatske (1947.), Wikizvor [https://hr.wikisource.org/wiki/Ustav_Narodne_Republike_Hrvatske_\(1947.\)](https://hr.wikisource.org/wiki/Ustav_Narodne_Republike_Hrvatske_(1947.)), 3. 11. 2020.
- URL 4, *Granični spor s Hrvatskom usporit će put Srbije u EU*, Večernji list, <https://www.vecernji.hr/vijesti/granicni-spor-s-hrvatskom-usporit-ce-put-srbije-u-eu-154535>, 4. 11. 2020.
- URL 5, *Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske (25. lipnja 1991.)*, Hrvatski sabor, <https://www.sabor.hr/hr/deklaracija-o-proglašenju-suverene-i-samostalne-republike-hrvatske>

25-lipnja-1991, 1. 4. 2020.

URL 6, *uti possidetis*, Hrvatska enciklopedija, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2020. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=63502>, 7. 4. 2020.

URL 7, *Granica Hrvatske i Srbije nije Dunav, već katastarska općina*, Večernji list, <https://www.vecernji.hr/vijesti/granica-hrvatske-i-srbije-nije-dunav-vec-katastarska-opcina-1184569>, 1. 4. 2020.

URL 8, *Croatia–Serbia border dispute*, Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Croatia%E2%80%93Serbia_border_dispute, 1. 4. 2020.

URL 9, *Granica Srbije i Hrvatske na Dunavu dogovorom ili u Den Haagu – mediji*, Ius info, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/21358>, 1. 4. 2020.

URL 10, *Hrvatsko selo zaglavio u Srbiji*, Jutarnji list, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/hrvatsko-selo-zaglavilo-u-srbiji-tuzna-prica-o-zaboravljenom-mjestu-u-sastavu-rh-ali-s-lijeve-strane-dunava-sve-nas-vise-uzima-drzavljanstvo-srbije-5635511>, 6. 11. 2020.

URL 11, *Uređena zemlja*, Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa i uprave, Državna geodetska uprava, <https://oss.uredjenazemlja.hr/public/cadServices.jsp?action=dkpViewerPublic>, 6. 11. 2020.

URL 12, *Google Earth*, Google, <https://earth.google.com/web>, siječanj – rujanj 2020.