

Nastanak nove države i njeno priznanje u međunarodnom pravu

Prof. dr GAVRO PERAZIĆ

U članku se na kompetentan i pristupačan način izlažu teorijska shvatanja o osnovnim problemima nastanka nove države i njenog priznanja u međunarodnom pravu. Autor analizira moguće načine nastajanja država (ujedinjenje dve ili više država, raspad postojeće države u ratu, mirna transformacija dela jedne države u posebnu državu, oslobođenje od kolonijalnog statusa, i drugo). Među uzroke nastajanja i nestajanja država autor, prvenstveno, ubraja ratove, od čijih je rezultata zavisilo očuvanje, uvećanje ili nestanak neke države. U okviru toga, posebno je naglašeno načelo narodnosti. U nastavku se razmatraju i slučajevi secesija delova državne teritorije.

Članak obuhvata i analizu svih aspekata ostvarenja prava na samoopredeljenje, uključujući i pravo na oцепljenje i stvaranje suverenih država ili prisajedinjenje drugim državama. Sveobuhvatno razmatranje tog problema sada je posebno aktuelno, jer autorovi stavovi mogu poslužiti za razumevanje problema koji bi nastali u slučaju da neke naše republike (narodi) i definitivno odluče da se oцепe od Jugoslavije, odnosno da obrazuju suverene države sa svim neophodnim međunarodnopravnim pretpostavkama.

U istoriji su na različite načine nastajale nove države. Nauka međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, pored drugih društvenih nauka, kontinuirano se bavi tim problemom. U okviru toga, posebno važnim smatra se pitanje načina i vremena nastanka nove države, jer od njega uglavnom zavisi i pitanje priznanja države kao ravnopravnog subjekta međunarodnog prava.

Otuda, iz aktuelnih i načelnih razloga, poželjno je razmotriti neka teorijska shvatanja o stvaranju novih država. Pravno-teorijske konstante najpoznatijih pisaca i iz davne prošlosti često su i sada nezaobilazne u tumačenju tog pitanja, što znači da je njihova vrednost u nauci trajnijeg karaktera, a mnoga od tih mišljenja su uvrštena i u postojeće norme međunarodnog prava.

Istorija pokazuje mnoštvo načina nastanka država. Tako, država je mogla nastati ujedinjenjem dveju ili više država – kao što je to bio slučaj sa Italijom 1871. godine, koja je stvorena ujedinjenjem (apsorpcijom Pijemontu) Modene, Parme, Toskane, i Kraljevine Napulj; slično je stvorena i Nemačka 1867. godine, (od više malih država), ili Austro-Ugarska (od Austrije i Mađarske).¹ Isto tako, česti su bili slučajevi da se nove države stvore raspadom postojeće države, što se obično dešavalo u ratovima. Tako je bilo s Austro-Ugarskom u prvom svetskom ratu, na čijoj su teritoriji stvorene Austrija, Mađarska, Čehoslovačka, a delom i Poljska.²

Veoma je interesantan slučaj stvaranja države Srba, Hrvata i Slovenaca, 1918. godine, ujedinjenjem dve nezavisne države – Srbije i Crne Gore (koje su se prethodno ujedinile) i države Slovenaca, Hrvata i Srba (koja je stvorena na teritoriji bivše Austro-Ugarske, pobeđene u prvom svetskom ratu). Kao jedna od sila pobednica, Srbija je činila državu – osnovu buduće zajedničke države, u kojoj je ona imala svoj državni suverenitet i svoju suverenu teritoriju. Iako je 1. decembra 1918. tim putem stvorena Kraljevina SHS, pobedničke sile su na Versajskoj konferenciji dugo respektovale samo Srbiju, mada je ministar spoljnih poslova nove države A. Trumbić bio član jugoslovenske delegacije na konferenciji mira u Parizu.

Bilo je u istoriji slučajeva da se mirnom transformacijom delovi jedne države izdvoje u posebne države, kao što je slučaj Engleske i Hanovera (1838), Holandije i Luksemburga (1890), Švedske i Norveške (1905), Belgije i Holandije (1831) i slično.

U prošlosti, a posebno posle drugog svetskog rata, oslobađanjem od kolonijalnog statusa steklo je nezavisnost mnoštvo novih država, naročito u Latinskoj Americi i na afričkom i azijskom kontinentu. Zapažen je u literaturi i slučaj da je svetska zajednica – Organizacija ujedinjenih nacija, svojom odlukom prvo proklamovala države, a tek potom su se one konstituisale, kao na primer Izrael (1948) i Libija (1949).³

Brojni pisci ukazuju na činjenicu da su razni uzroci uticali na nastanak i nestanak država. Među njima su najčešći bili

¹ P. Fauchille, *Traité international de droit public*, T. I. Paris, 1921, pp. 301–303.

² Isto.

³ Milan Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, knj. I, Beograd, 1954, str. 205.

ratovi, od čijih je rezultata zavisilo očuvanje, uvećanje ili nestanak neke države. S tim ciljem je korišćeno načelo narodnosti, naročito u borbama za ujedinjenje Italije, Nemačke i balkanskih hrišćanskih država u vreme raspada Austro-Ugarske.⁴

Milan Bartoš ukazuje na to da su u novije doba države nastajale i putem kolonijalnih osvajanja, debelacijom (nasilno osvajanje), dobrovoljnim potčinjavanjem, dobrovoljnim ujedinjenjem, raspadom ili mirovnim ugovorom, ili nasilnom podelom postojeće države.⁵

Česti su slučajevi secesija delova državne teritorije, ostvarenih radi stvaranja posebnih država ili njihovog prisajedinjenja drugim državama. Tako su stvorene Sjedinjene Američke Države (1776), brojne latinskoameričke države (od 1810. do 1825), Grčka (1827), Rumunija, Srbija i Crna Gora priznate su kolektivno na Berlinskom kongresu (1878), Panama (1903) itd. U tim slučajevima zapažene su bile i tzv. *exfemerne* secesije, kako neki pisci ističu, tj. da neka država nestane raspadom, pa kasnije ponovo uspostavi svoju vlast na teritoriji koja se otcepila, na primer Džordžija (Georgija) i Armenija (1918–1921) i baltičke države (1917–1940).⁶

Od priznanja države treba razlikovati priznanje vlade. Pitanje priznavanja vlade obično se postavlja nakon nasilnih promena u državi, pa se često zbog nepriznavanja vlade kidaju ili suspenduju normalni međudržavni odnosi, iako se ne dira u njihovo međusobno priznanje kao država.

Kada se, radi o priznanju novostvorene države kao ravnopravnog subjekta međunarodnog prava, radi se, u stvari, o priznanju faktičkog stanja (stvaranje te države), sa svim pravima i obavezama koji se uzajamno nameću između te države i drugih država i međunarodnih organizacija. Otuda je još 1927. godine Komisija pravnika u Rio de Ženeiru (u okviru Organizacije američkih država) istakla mišljenje: „Političko postojanje države je nezavisno od priznanja drugih država“. U Konvenciji iz Montevidea od 1933. godine, u članu 6, pisalo je: „Priznanje jedne države znači samo to da država koja je priznaje, prihvata ličnost te druge države sa svim pravima i

⁴ Mileta Novaković, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, knj. I, Beograd, 1936, str. 21.

⁵ M. Bartoš, *isto*, str. 313–317.

⁶ Charles Rousseau, *Le droit de Conflit armé*, Paris, 1983, pp. 514–515.

dužnostima određenim međunarodnim pravom“,⁷ a u članu 3. istog teksta: „Politička egzistencija države je nezavisna od njenog priznanja od strane drugih država. Čak i pre priznanja država poseduje pravo da brani svoj integritet i nezavisnost, da se opremi za svoje održanje i prosperitet i, shodno tome, da se organizuje na način koji smatra podesnim, da donosi zakone koji se tiču njenih interesa, da upravlja svojim službama i da definiše jurisdikciju i nadležnost svojih sudova“. Gotovo isti tekst sadrži i Bogotska povelja (u okviru Organizacije američkih država) iz 1948. godine.⁸ U jugoslovenskom nacrtu Deklaracije o pravima i dužnostima država iz 1951. godine, koji je Jugoslavija podnela UN, u članu 1. postoji stav da „svaka država ima pravo na priznanje. Njeno postojanje je nezavisno od priznanja drugih država. Priznanje mora biti bezuslovno i neopozivo“.⁹

Na osnovu navedenih tekstova, za priznanje države nevažna je činjenica kako je ona stvarana. Država je to što jeste, i kao takva nameće se međunarodnom društvu – ne može zavisiti od arbitražne volje drugih država. Ona, dakle, postoji od trenutka kad je stekla osnovne konstitutivne attribute države : *teritoriju, suverenu vlast i stanovništvo*. Zato se i kaže da samo priznanje, kao uostalom i međunarodno pravo uopšte, ne stvara, već nalazi subjekte – države kao pravne ličnosti, te kasnije priznanje države ne znači da je tek tada postala država kao nosilac prava i obaveza – ona to jeste od kada postoji.

Ipak, još uvek se negde zagovara koncepcija tzv. *konstitutivne* teorije, prema kojoj država postaje tek u trenutku priznanja, odnosno nova država nema nikakvo pravo da bude priznata, niti druge države obavezu da je priznaju.¹⁰ Priznanje ne može biti retroaktivno, budući da nepostojeća država ne može preduzimati pravne odluke pre priznanja. Priznanje može biti uslovno i treće države mogu potčiniti novu državu modalitetima koji njima odgovaraju. U vezi s tim, povlačenje priznanja se zamišlja kao i u unutrašnjem pravu.¹¹ Strogi *pozi-*

⁷ Hudson, *International Legislation* Vol. VI. pp. 622–623. Videti isto: St. Đorđević, M. Kreća, R. Etinski, J. Čukalović, M. Ristić, *Grada međunarodnog javnog prava*, knj. I, Dnevnik, Novi Sad, 1988, str. 148.

⁸ *American journal of International Law*, Vol. 46, 1952, Suppl.

⁹ M. Bartoš, isto, str. 406.

¹⁰ Pregled raznih shvatanja, videti: Luis Cavaré, *La reconnaissance de l'état et le Mandchoukoum*, Revue generale de droit, International Public, t. IX 1935, p. 39.

¹¹ *Isto*, (F.N.2) p. 46.

tivisti smatraju, budući da je međunarodno pravo izvor unutrašnjeg prava, da je priznanje međunarodnopravna norma koja ima da ukaže na pravno postojanje države, pa pre njega čak ni interna aktivnost države ne može imati pravni karakter. Zapravo, „politička vlast koja se stvorila unutar jedne društvene grupe ne može pre manifestovanja volje drugih grupa komandovati populacijom ovih grupa, njene zapovesti ne bi imale pravnu vrednost. Volja drugih država je odlučujuća“. ¹² Ta teorija je ranije imala mnogo renomiranih pristalica. ¹³

Ta tzv. konstitutivna teorija o priznanju države ne može da zadovolji, posebno savremeno doba, kad je pravo na samoopredeljenje već priznato kao *de lege lata*, odnosno kad su na osnovu tog prava mnogi narodi, naročito posle drugog svetskog rata, stekli nezavisnost i stvorili svoje samostalne države. Dakle, ta teorija je potisnuta praksom novijeg doba.

Otuda država ima pravo da bude priznata, a druge države obavezu da je priznaju. To priznanje može da dejstvuje retroaktivno, tj. od dana kad je država uspostavljena kao međunarodnopravna ličnost, odnosno kad je ovlašćena da obavlja svoju aktivnost. Zato priznanje ne može biti uslovljeno, niti se može povući u slučaju neispunjenja uslova. Priznanje registruje činjenicu kakva jeste. ¹⁴

Na odluku jedne države da prizna ili ne novu državu veoma često su uticali politički razlozi, pogotovu ako su stvaranjem neke nove države povređeni interesi države koja daje priznanje. Naravno, to priznanje, nije moglo uticati na međunarodnopravni entitet nove države, ali nije bez značaja

¹² G. Perazić, *Nestanak crngorske države u prvom svetskom ratu*, Vojnoistorijski institut JNA, 1988, str. 306–307.

¹³ U njih Cavaré ubraja: Anzilotia, Cavaljerija, Gemu, Perasija, Tripela, Struppa, Oppenheima, Spiropulusa i dr. (*Isto*, EN. 2, p. 46).

¹⁴ Nekada su Srbija, Crna Gora i Rumunija dobile uslovno priznanje na Berlinskom kongresu 1878. godine. Ti uslovi su bili: jednako postupanje prema veroispovestima, izgradnje izvesnih železničkih pruga za Srbiju (Beograd–Vranje, Niš–Piroć), namenjenih međunarodnim vezama, a Crnoj Gori je zabranjeno da drži ratnu mornaricu, proglašena je neutralnost cele obale i r. Bojane, vršenje pomorske sanitetske policije u Baru i duž obale povereno je Austrougarskoj (M. Novaković, *isto*, knjiga I, str. 23); M. Bartoš ukazuje na uslove priznanja države Srba, Hrvata i Slovenaca od strane saveznika na Versajskoj konferenciji 1919. godine. Obuhvatili su: ispunjenje uslova primirja od strane srpskih oružanih snaga, sprečavanje ulaska srpskih trupa u jugoslovenske krajeve van demarkacione linije (istočni Banat, Koruška, Štajerska, Julijska krajina, Medumurje, Porablje), obrazovanje zajedničke srpsko-jugoslovenske vlade, a kasnije su postavili i dodatne uslove – predaju velikih jedinica austrougarske flote, raspuštanje posebnih vojnih jedinica formiranih na teritoriji bivše Austrougarske i sl. (M. Bartoš, *isto*, str. 209).

zbog stvaranja uslova za uzajamne odnose. Zato su se u istoriji javljala tzv. zakasnela i preuranjena priznanja, koja u nekim slučajevima ne mogu biti pravno opravdana. Tako neke države nisu bile decenijama priznate iako je bilo neosporno njihovo postojanje, čak su se sa njima zasnivali neki međudržavni odnosi. To je bio slučaj sa SSSR-om, posle prvog svetskog, i NR Kinom, posle drugog svetskog rata.¹⁵ U svakom slučaju, bila je praksa da novostvorenu državu najkasnije priznaju države sa suprotnim političkim režimom.

Među poznatim slučajevima kasnog priznanja nekih država je slučaj Belgije, posle njenog odvajanja od Holandije (1831), koju je ova priznala tek 1839. godine, a Španija je priznala kao nezavisne države svoje južnoameričke kolonije tek posle nekoliko decenija (Čile je proglasio nezavisnost 18. septembra 1810, a Španija ga je priznala tek 1844, Venecuelu 1846, a Meksiko i Peru čak posle pola veka).

Nasuprot tome, poznati su i slučajevi preuranjenog priznanja država. Posle odvajanja Paname od Kolumbije (1903), Sjedinjene Američke Države su je priznale posle nekoliko dana, jer im je obezbedila koncesije u Panamskom kanalu. Ili, kako navode pisci, Izrael su SAD priznale svega nekoliko minuta posle njegovog nastanka 15. maja 1948. godine.

U nekim slučajevima moglo je doći i do rata između država zbog priznanja nove države. Na primer, kada je Francuska priznala SAD posle proglašenja nezavisnosti 1776. godine, Velika Britanija je to uzela kao *casus belli* da objavi Francuskoj rat, jer je sa tim državama bila zaključila i ugovor o prijateljstvu iako još nije bila okončana vojna akcija protiv „odmetnutih“ kolonija.¹⁶

U savremenim uslovima za priznavanje novih država poseban značaj ima pitanje sposobnosti takve države, kao novog člana međunarodne zajednice, da ispunjava obaveze koje nameće međunarodni poredak – u pogledu saobraćaja, bezbednosti, poštovanja ljudskih prava, i drugo.

Kako se radi o secesiji dela državne teritorije radi stvaranja nove države, treba razlikovati slučaj secesije mirnim, ustavnim putem od nasilnog puta. Neki autori smatraju da ukoliko se radi o formiranju nove države putem secesije posle

¹⁵ SAD priznale su SSSR 1933, a Jugoslavija *de iure* uoči drugog svetskog rata (Bartoš, *isto*, str. 209).

¹⁶ M. Novaković, *isto*, str. 23–24.

nekog revolucionarnog pokreta, međunarodno pravo zahteva da borba u vezi s tim treba da bude završena bar virtualno.¹⁷

U svakom slučaju, posebno je teško rešiti to pitanje ako se država stvara u građanskom ratu u kojem se implicira i spoljna intervencija, koja može da bude po raznim osnovama, koje intervenijent i strana kojoj se pomaže ocene kao opravdanje. Tada je priznanje pred velikim iskušenjem sa stanovišta međunarodnog prava.

Priznanje novoj državi, može se dati na razne načine, ali u vezi s tim postoji spor u nauci međunarodnog prava. Zapravo, postavlja se pitanje koji se akti jedne države mogu smatrati pravnim priznanjem države.

Pre svega, nesumnjivo je da je jedna različita deklaracija od strane ovlašćenog organa koji upućuje to priznanje dovoljan dokaz priznanja. Tako je državni sekretar SAD, 7. februara 1919, po nalogu predsednika Vilsona, uputio formalnu izjavu u poruci A. Trumbiću, ministru spoljnih poslova Srbije (tako je navedeno), u kojoj je rekao da su SAD odlučile da priznaju „ujedinjenje srpskog, hrvatskog i slovenačkog naroda“.¹⁸ Sličnu deklaraciju je Lansing uputio Paderevskom (Paderewski), prvom ministru Poljske. Zaključenjem jednog multilateralnog međunarodnog ugovora na međunarodnim konferencijama (kongresi), država takođe stiče priznanje (slučaj Berlinškog ugovora 1878 – u vezi sa Srbijom, Rumunijom i Crnom Gorom). Tako je u Versaju u ugovorima o miru imenovana država Srba, Hrvata i Slovenaca, zajedno sa saveznicima, kao jedna od ugovornih strana i centralne sile kao pobeđene, s druge strane.¹⁹ Iako ima drugačijih mišljenja, ipak se prijem nove države u međunarodnu organizaciju smatra kao njeno priznanje od strane članica te međunarodne organizacije (na primer OUN). Osim toga, uspostavljanje diplomatsko-konzularnih odnosa sa nekom državom samo po sebi znači da se uzajamno priznaju. Zapravo, može se dogoditi da ne postoje ti odnosi, a da ipak ne znači da se uzajamno ne priznaju. To je slučaj kad ih još nisu uspostavili, ili su iz raznih razloga prekinuti (Jugoslavija dugo nije imala diplomatske odnose sa Španijom i Južnom Afrikom, a prekinula ih je sa Izraelom).

¹⁷ L. Cavaré, *isto*, p. 39.

¹⁸ Clarence A. Berdaht, *The Power of Recognition*, AJIL, oct. 1920, (F. N. 25), p. 524.

¹⁹ *Recueil de textes de Droit International Public*, part I. par L. Le Fur et Chulaver, Paris, 1923, p. 213.

U tom pogledu, u nauci su poznate kategorije priznanja *de facto* i *de iure*. Te razlike u priznanju su različito tumačene, ali se obično priznanje *de facto* smatralo kao prethodno, za kojim sledi priznanje *de iure*, budući da je ono kompletno, zasnovano i na izričitom pravnom pristanku da se dotičnoj državi dâ priznanje. Bez obzira na to što se u teoriji zagovaraju te razlike, naše je mišljenje, zbog prihvatanja *deklarativne*, a ne *konstitutivne* teorije priznanja, da su one prevaziđene.²⁰

Jedno od osnovnih pitanja priznanja nove države jeste i pitanje pravnih okolnosti u kojima ona nastaje. Naime, radi se o zakonitosti njenog nastanka sa stanovišta međunarodnog prava. Ako se radi o protivpravnoj radnji koja prouzrokuje ili iz koje nastaje nova država, ona ne može očekivati priznanje u međunarodnom pravu.

Tako, na primer, ne mogu biti pravno ozakonjeni akti stvaranja države putem agresije kojom se ostvari secesija, ili proklamovanje nove države na okupiranoj teritoriji od strane okupatora, odnosno ako se stranom intervencijom pomaže secesija. Budući da je svaka upotreba oružane sile protiv teritorijalnog integriteta jedne države međunarodni zločin, to će istu takvu pravnu ocenu dobiti i svaka posledica takve protivpravne akcije, jer iz neprava ne može nastati pravo (*ius ex iniuria non oritur*).

U toku drugog svetskog rata neke države su priznale „Nezavisnu Državu Hrvatsku“. Razumljivo je da su je priznale sile Osovine i njihovi sateliti, ali je čudno kako su je priznale i neke tzv. nezaraćene, odnosno neutralne, a u stvari satelitske države, poput Slovačke i Finske, ali i Španija, Danska i Švajcarska. Prema vladajućem shvatanju u međunarodnom pravu, ta tvorevina (NDH) nije mogla biti smatrana državom jer se radilo o kvislinškoj tvorevini stvorenoj voljom osvajača, dok je u odnosu na Jugoslaviju ona bila izdajničko delo. Društvo naroda, takođe nije moglo priznati satelitsku državu Mandžukou posle japanske invazije na Mandžuriju 1931. godine. Tako ni sada nijedna država (sem Turska, naravno) ne priznaje tursku državu koju su secesijom severnog dela Kipra proklamovali Turci posle invazije na to ostrvo 1974. godine. Otuda bi sada pravno priznanje bilo koje nove države

²⁰ Videti tumačenje: M. Bartoš, *isto*, str. 200.

koja ne bi svoj nastanak zasnivala na međunarodnom pravu bilo nezamislivo u međunarodnoj zajednici.

Još u toku prvog, a pogotovu nakon drugog svetskog rata, narodi su s pozivom na pravo na samoopredeljenje stvarali nove države, otcepljujući se od država u kojima su se do tada nalazili kao njihovi sastavni delovi ili su bili u mandatnom, odnosno kolonijalnom statusu. Autori se slažu da su poznatih Vilsonovih (Woodro Wilson) četrnaest tačaka,²¹ od 8. januara 1918, i naknadne četiri tačke, od 12. februara iste godine, ti narodi shvatili ne samo kao političku već i kao pravnu potporu za korišćenje prava na samoopredeljenje, koje uključuje i pravo otcepljenja i stvaranja sopstvenih nezavisnih država, odnosno ujedinjenje s drugim državama. Uz načelo narodnosti, i to su načelo često naglašavali naši narodi radi otcepljenja naših pokrajina od Austro-Ugarske²² i ujedinjenja sa Srbijom i Crnom Gorom u državu Srba, Hrvata i Slovenaca. Ukazuje se u literaturi da je predsednik Vilson u svojim deklaracijama imao u vidu balkanske i istočne narode kada je ta načela inaugurisao.²³

Posle drugog svetskog rata to pravo na samoopredeljenje doživljava naglu evoluciju, tako da, pored načela istaknutih u Povelji UN, šezdesetih godina postaje sastavni deo pozitivnog prava. Osnovni pravni dokumenti iz kojih nauka međunarodnog prava izvlači taj zaključak jesu: Paktovi o pravima čoveka iz 1966. godine, Deklaracija o davanju nezavisnosti narodima i teritorijama pod kolonijalnom upravom iz 1960, i Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država skladno Povelji UN iz 1970. godine.²⁴

Budući da se u okviru tog opšteg prava na samoopredeljenje neprekidno naglašava i pravo na otcepljenje i prisajedinjenje drugim državama, posebnu pažnju ćemo obratiti na

²¹ Maurice Frederic, *The armistices of 1918*. Oxford Press, 1944. pp 402–403; AJIL, Suppl. 13. No april 1919; isto: Dragoljub Živojinović, *Amerika, Italija i postanak Jugoslavije*, Naučna knjiga, Beograd, 1970, str. 136.

²² U vezi s tim valja notirati: Rezolucija Slovenske narodne stranke iz Maribora, 13. januara 1918; Jugoslovenski klub iz Beča, 31. januar 1918; Rezolucija Narodne skupštine u Zamentu, 7. april 1918; Izjava istarskih zastupnika, 25. januar 1918; Rezolucija Velike slovenačke pučke skupštine, Postojna, 5. maj 1918; Grad Ljubljana za Narodno veće na predlog gradonačelnika dr. Ivana Tavčara; Pravila Narodnog veća iz Ljubljane, 16. avgust 1918, i dr. (Ferdo Šišić, *Dokumenta o postanku Kraljevine SHS 1914–1919*, Zagreb 1920, str. 113, 116, 128, 133, 158, 213 itd.).

²³ Rupert Emerson, *Self – Determination*, AJIL, Vol. 65, july 1971, No 3. p. 463.

²⁴ Tekstovi: *Grada međunarodnog javnog prava*, Dnevnik, Novi Sad, 1988, str. 321, 336, 502.

otcepljenje, nakon čega tako otcepljena teritorija (narod) može slobodno odlučiti da li će se ujediniti s drugima, ili će kao otcepljen deo formirati sopstvenu samostalnu državu. U osnovi, želimo da utvrdimo da li je pravo na otcepljenje (secesija) sankcionisano u međunarodnom pravu da bi predstavljalo apsolutno pravo za svaki narod, odnosno deo državne teritorije.

Prema članu 1. oba pakta o pravima čoveka (Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima, „svi narodi“ imaju (to) pravo na samoopredeljenje i, na osnovu njega, da određuju „slobodno svoj politički status“ i slobodno obezbeđuju svoj ekonomski, socijalni i kulturni razvitak. Tu se ne pominje *expressis verbis* nijedna konkretna situacija na osnovu koje bi se moglo zaključiti da se to odnosi i na pravo na otcepljenje. Međutim, u tumačenju „načina vršenja“ tog kompletnog prava na samoopredeljenje, u Deklaraciji o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država, skladno Povelji UN iz 1970. godine, naglašava se sadržaj tog prava tako što se u okviru njega podrazumeva „stvaranje suverene i nezavisne države, slobodno udruživanje ili integracija sa nekim nezavisnim državama ili uspostavljanje bilo kojeg drugog političkog poretka kojeg je jedan narod slobodno izabrao“.²⁵

Redaktori Pakta o građanskim i političkim pravima, međutim, nisu ispustili da u tom dokumentu ostave izvesne rezerve koje važe u određenim okolnostima. U tom slučaju navedene norme se ne mogu smatrati obavezujućim. Tako u navedenom Paktu, u članu 4, postoje norme od kojih se ne može ni u kom slučaju odstupiti, što znači da se od stroge primene ostalih normi u Paktu može odstupiti. Jer, državi se ostavlja na volju da odluči da li će ih poštovati i „kad izuzetna opšta opasnost ugrozi opstanak nacije, te se službenim aktom preduzmu mere u strogom obimu koje to stanje zahteva“. Član 1. tog pakta spada u drugu grupu tih normi, što znači da se od njegovog poštovanja može odstupiti kad te okolnosti naiđu.

Što se tiče navedene deklaracije (Odeljak o ravnopravnosti i samoopredeljenju), i pored detaljnog obrazloženja sadržaja tog prava, ukazuje se da „ništa u prethodnim paragrafima

²⁵ Isto, str. 321.

neće biti tumačeno kao da ovlašćuje ili podstiče bilo kakvu akciju koja bi imala za cilj da razori ili ugrozi potpuno ili delimično teritorijalni integritet ili političku nezavisnost bilo koje suverene države koja se ponaša u skladu sa načelom ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda formulisanim gore, i kojima otuda upravlja vlada koja predstavlja celokupan narod teritorije bez obzira na razlike u pogledu rase, vere ili boje“. Štaviše, u Deklaraciji o davanju nezavisnosti narodima i teritorijama pod kolonijalnom upravom, iz 1960. godine, čija je pravna namena ozakonjenje borbe naroda u kolonijama za svoju nezavisnost, postoji stav, u tački 6, o nespojivosti sa ciljevima i načelima Povelje UN svakog „pokušaja da se delimično ili u potpunosti razbije nacionalno jedinstvo i teritorijalni integritet neke zemlje“. Tako se može zaključiti iz navedenih dokumenata da je prioritet dat teritorijalnom integritetu već postojećih nezavisnih država.

Otuda je bilo sasvim logično da se i teorija međunarodnog prava angažuje u objašnjavanju tog opšteg prava, posebno prava na secesiju dela državne teritorije. Značajno je da je to pravo na samoopredeljenje, sa svim pravnim statusima u kojima se može naći tako otcepljena teritorija (samostalna ili ujedinjena sa drugim), uvek izazivalo podozrenje i veliku obzirnost prema teritorijalnom integritetu jedne nezavisne države, jer se to pravo moglo zloupotrebiti.²⁶

Dokumenta ukazuju na to da se još u San Francisku kad se usvajala Povelja UN²⁷, kao i u Komisiji za pravo čoveka EKOSOK-a (Ekonomsko-socijalnog saveta), isticalo da je taj princip samoopredeljenja nesaglasan sa Poveljom UN, sem u meri gde daje pravo na autonomiju, a ne pravo na secesiju, te da bi bilo, „opasno priznati takvo pravo koje se izjednačava sa pravom na secesiju“.

Posebno se ukazivalo na to da je međunarodna zajednica dovoljno sazrela da razlikuje autentično samoopredeljenje od onog kojim se kamuflira secesija,²⁸ te da smisao Povelje UN ne služi da opravda jednom delu države da se izdvoji iz nje.²⁹

²⁶ M. Bulajić navodi da je i Hitler na prvom javnom skupu nacional-socijalističke stranke u Minhenu, 2. februara 1920, u svom programu izneo: „Zahtevamo ujedinjenje svih Nemaca na osnovu prava na samoopredeljenje“ (M. Bulajić, *Pravo na samoopredeljenje u Društvu naroda i UN 1917–1967*, Beograd, 1963, str. 50–51).

²⁷ *United Nations Conference on International Organizations*, Vol. 6, dec 343, I/1. 16. New York, may 1945, p. 296; isto: A/AC, 125/SR 43, 26 july 1966; SR/44, 27 july 1966.

²⁸ A/2309, 13. decembar 1952 (Gen. Ass.).

²⁹ *Isto*.

U Tant, generalni sekretar UN, 4. januara 1970, u svom intervjuu, rekao je da UN neće prihvatiti princip secesije dela njenih članica, ali odvajanje kolonijalnih teritorija od kolonijalne sile nije secesija, to je zakonito.³⁰

U prilog navedenih shvatanja su i stavovi renomiranih profesora međunarodnog prava.³¹ Dok je posle prvog svetskog rata u tom pravu bilo isticano i pravo na secesiju, sada se smatra *non sens* dopustiti to pravo svim narodima „izuzev u vrlo retkim slučajevima“.³² No, naravno, u UN isticalo se i shvatanje da ukoliko se u okviru države primenjuje oštra represija, unutrašnja sila i pretnja miru, može se pokretu za secesiju dati i pomoć izvana, kao što je bilo i suprotnih mišljenja u odnosu na indijsku akciju u Bangladešu. Inače, takvih pokreta koji se bore za secesiju ili autonomiju ima svuda,³³ ali teško se može očekivati da država sankcioniše to pravo na otcepljenje iz teritorijalne zajednice. Pri tome, ukazuje se i na to da se stavovi u navedenim dokumentima o pravu naroda „da slobodno biraju svoj politički status“ odnose na unutrašnju demokratiju za sve narode, bez obzira na status teritorije.

Iako nije sporno pravo naroda na samoopredeljenje (o njemu se govori i u članu 1. Povelje UN), postoje znatne teškoće u njegovom ostvarivanju. Naime, ne postoje opšteustanovljeni načini kako da se pozivom na to pravo narodi (ako žele) izdvoje iz država u kojima su, tj. kako da ostvare pravo na otcepljenje. Taj pravni problem može da se reši u slučajevima dobrovoljnog pristanka ostalih naroda jedne države da neki (ili svi) od njih iz nje izađu.

Prema tome, ne može se reći da međunarodno pravo sankcioniše pravo na secesiju iz državne zajednice da bi se konstituisala nezavisna – suverena država. Ni narod, ni neka teritorija jedne suverene države ne može se na njega pozvati kao na pravnu osnovu za otcepljenje ukoliko to nije u

³⁰ *UN Monthly Cronicle* 36 (februar 1970).

³¹ Ch. Rousseau, *Droit International Public*, T. II. Paris, 1974, p. 32; J. Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1976, str. 84; S. Avramov, M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 1986, str. 60.

³² R. Emerson, *isto*, p. 463.

³³ Kurdi u Iranu i Iraku, Eritrejci u Etiopiji, Katalonci i Baski u Španiji, baltički narodi u SSSR-u, Korkizanci u Francuskoj, Velšani i Škoti u Velikoj Britaniji, Kvibećanci u Kanadi i dr. (Henkin, *International Law Cases and materials*, West Publishing c. o. 1987. American Case Book series sec. ed. p. 282).

saglasnosti sa nacionalnim ustavom. Dominantna pravna osnova su samo nacionalna ustavno-pravna rešenja i procedura koju propisuje ustavotvorac svake suverene države, jer treba voditi računa i o onim narodima ili teritorijalnim zajednicama koje ostaju neotcepljene, i ostaju da žive u ostatku dela teritorije. Međunarodno pravo se u to, naravno, ne meša, ali ono ima svoju ulogu kad se otcepljeni deo, konstituisan kao samostalna država ili ujedinjen s drugom državom, pojavi na međunarodnom terenu radi obaveza koje mu ostaju da ih obezbedi i radi priznanja tako otcepljene države kao samostalne ličnosti, odnosno priznanja njenog ujedinjenja s nekom već postojećom državom. Dakako, međunarodno pravo bi imalo svoju ulogu, posebno ako se ta secesija želi sprovesti protivpravno, putem stranog mešanja ili agresije, ili neke druge nasilne akcije. Ono će, naravno, da proceni uslove i kvalitete tog prava i njegovog korišćenja u svakoj konkretnoj situaciji da bi adekvatno ocenilo svaki poseban slučaj.

Stvaranjem države putem secesije, ili uopšte transformacijom jedne države u odnosu na prava i obaveze (podeljene, ujedinjene ili odvojene) države, ili država novih subjekata međunarodnog prava, nastupaju znatne i davno poznate posledice u međunarodnom pravu, koje je ono odlikovalo u tzv. ustanovi sukcesije država.

U tom slučaju između prethodne države i države sukcesora (tj. koja se iz te odvojila) nastupaju posebni odnosi, kao i novi pravni odnosi između njih pojedinačno i trećih država, zavisno od raznih okolnosti. Ti odnosi se impliciraju sa trećom državom, i biće priznati pod uslovom da je secesija izvedena shodno međunarodnom pravu i da je država sukcesor priznata u međunarodnom pravu.³⁴ Jer, treća ili treće države, pa i međunarodne organizacije, ne moraju imati istovetne obaveze prema državi prethodnici, ukoliko i dalje ostaje kao samostalni subjekt međunarodnog prava, i državi sukcesoru, pogotovu ako bi se javilo nekoliko sukcesora, koji su nastali izdvajanjem nekoliko delova teritorije iz države prethodnice.

Međunarodno pravo je već davno utvrdilo običajna pravila o pravima i dužnostima država u slučaju sukcesije, a posle drugog svetskog rata kodifikovana su i neka ugovorna pravila o toj materiji: Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu

³⁴ St. Đorđević, *O kontinuitetu država*, Beograd, 1967, str. 32.

na ugovore iz 1973, i Bečka konvencija o sukcesiji država u oblasti državne imovine, arhiva i dugova iz 1983. godine. Ta opšta pravna pravila prilikom primene mogu imati razne modalitete, jer i materija koju regulišu u mnogim slučajevima može da bude komplikovana, pa su ta pravila, u osnovi, dispozitivne prirode.

Sadašnje su države vezane mnoštvom različitih međunarodnih ugovora, kojima se regulišu veoma razgranati međunarodni odnosi. To mogu biti ugovori: o diplomatsko-konzularnim odnosima, o vojnim savezima, iz oblasti privrede, članstva u međunarodnim organizacijama, saobraćaja, granica i slično. Još u Londonskom protokolu, povodom odvajanja Belgije od Holandije 19. februara 1831, bila je istaknuta максима: „Države nadživljavaju svoje vlade, a obaveze iz ugovora koji ne zastarevaju, nadživljavaju one koji ih ugovaraju“.

U Bečkoj konvenciji iz 1973. godine (sukcesija država u odnosu na ugovore), u članu 6, izričito se ukazuje da se ona odnosi isključivo na dejstvo sukcesije koje se ostvaruje prema međunarodnom pravu, posebno principima međunarodnog prava sadržanim u Povelji UN. Drugim rečima, naglašeno je da promene u državnom sklopu koje bi po međunarodnom pravu bile nezakonite (agresija, intervencija kojom se podstiče secesija i sl.) ne bi mogle proizvesti sukcesiju onako kako je regulisana tom konvencijom, te se na takve promene unutar države ona i ne odnosi.

Ugovori koje je zaključila država prethodnica, iako se odnose na celokupnu teritoriju prethodne države, ostaju na snazi i u pogledu države sukcesora. Ali, ako se ugovor odnosi isključivo na deo teritorije koji je postao država sukcesor, ostaje na snazi u pogledu države sukcesora. Navedena rešenja neće se primenjivati ako se zainteresovana država drugačije saglasi, ili ako iz ugovora proizilazi, ili je drugačije utvrđeno, da bi primena ugovora u pogledu države sukcesora bila inkompatibilna s ciljem i predmetom ugovora, ili bi radikalno izmenila uslove izvršenja ugovora.

Navedena obaveza otepljene države pravno koincidira s obavezama države prethodnice, koja i dalje ostaje kao takva, tako da ugovori ostaju da važe u pogledu ostatka državne teritorije sem ukoliko se zainteresovane strane nisu drugačije dogovorile, ili nije utvrđeno da se ugovor odnosi isključivo na

teritoriju koja se otcepila, ili ako iz ugovora ne proizilazi, ili nije drugačije utvrđeno, da bi njegova primena bila nesaglasna sa predmetom i ciljem ugovora, odnosno da bi „radikalno“ otežala uslove njegovog izvršenja.

Nepokretna državna imovina, ako se drugačije ne sporazumeju, prelazi na otcepljenu državu, ako se nalazi na njenoj teritoriji, kao i pokretna imovina vezana za aktivnost države prethodnice na teritoriji otcepljene države. Ostala pokretna imovina prelazi na sukcesora u pravičnoj srazmeri. Te odredbe ne utiču na pitanja pravične kompenzacije između države prethodnice i sukcesora koje bi se postavilo. Takođe, ako se nisu dogovorile, dug države prelazi na sukcesora u pravičnoj srazmeri, pri čemu se naročito vodi računa o imovini, pravima i interesima koji prelaze na državu sukcesora u vezi s tim dugom. Naravno, ta pravila su primenjiva i u slučaju da se odvojena država ujedinjuje s drugom državom.

Sukcesija izaziva i mnoge posledice koje nisu regulisane navedenim dokumentima, a koje bi se rešavale prema važećim običajnim pravilima i načelima međunarodnog prava, na primer: pitanje državljanstva izvesnih državljana prethodne države, pravnog poretka, privatno-pravnih obaveza, i drugo.

Kada se radi o sukcesiji države vezane za međunarodne ugovore, izričito je u članu 11. rečeno da ona „ne dira u granicu utvrđenu ugovorom“, ni u obaveze i prava utvrđena ugovorom „koja se odnose na granični režim“. Prema tome, sudbinu ugovora koje je zaključila prethodna država s nekom državom po pitanju granica, koje su otcepljenjem dela teritorije postale državne granice nove države, ta konvencija prepušta volji odnosnih država i eventualno novoj nagodbi, koja svakako može biti prosta reafirmacija granične linije, pa i režima na samoj granici, a moguće su i druge solucije, pa i nesporazumi. Tu se, naravno, implicira pitanje da li će prethodna država i država sukcesor postići saglasnost o granici ili će se tražiti njena izmena, što je stvar zainteresovanih strana. Ali, i treće države koje se graniče sa sukcesorom mogu biti zainteresovane, te se postavlja pitanje da li će se tražiti nov pravni izvor za potvrdu stare granice, pa eventualno i njenu izmenu.³⁵

³⁵ U tom pogledu je veoma indikativna izjava italijanskog generalnog konzula u Kopru, koji je nedavno naglasio da su postojeće granice utvrđene ugovorom sa SFRJ, što implicira zaključak da bi Italija u slučaju otcepljenja republike Hrvatske i Slovenije ponovo postavila pitanje svojih granica sa njima.

Kao što se vidi, dispozitivnost navedenih odredaba po pitanjima koja su regulisana navedenim konvencijama daju osnov za mogućnost da navedena pitanja oko granice, i sva druga koja konvencijama nisu regulisana, opet dođu na dnevni red radi ponovnog regulisanja, što ne znači da država sukcesor mora uvek da bude u gorem položaju kao pregovaračka strana.

Dispozitivnost tih normi, inače, omogućava njihove različite primene, pa, i mogućnost sporova. Posebno, ako se jedna država razdeli na više državnih jedinki, problemi oko granica postaju višesložni. Takođe, postavlja se pitanje deobe dugova ili nepokretne imovine, jer dikcija navedene konvencije daje samo okvirna načela o deobi dugova kroz izraz „pravična srazmera“, koju zainteresovane strane treba da pronađu, ili „pravična kompenzacija“ kod sukcesije za pravičnu raspodelu državnog duga. Koji će kriterijum važiti da bi se došlo do sporazuma ostaje umnogome otvoreno pitanje, pogotovu ako je prošlo mnogo od kada je te terete prihvatila jedinstvena država prethodnica.

S U M M A R Y

GENESIS OF NEW STATE AND ITS RECOGNITION IN THE INTERNATIONAL LAW

In a competent and easily comprehensible manner, the author presents theoretical views on the basic problems of the genesis of a new state, and of its recognition in the international law. He analyses possible ways of genesis of states (unification of two or several states, disintegration of an existing state in a war conflict, peaceful transformation of one part of a state to a separate state, liberation from the colonial status, and the like). Into the causes of genesis or disappearance of states the author includes first of all wars, on whose results can depend the preservation, enlargement or disappearance of a state. Within this framework he particularly stresses the principle of nationality. Further on the author considers also cases of secession of parts of state territory.

In the article are also analysed all aspects of realization of the right to self-determination, including the right to secession and creation of sovereign states or inclusion into other states. A thorough consideration of this problem has a particular actualness today, and thus the author's views can help in understanding problems that could appear if some of our republics (nations) should definitively decide to secede from Yugoslavia, i.e. to establish their own sovereign states, with all necessary international attributes.

R E S U M E

LA NAISSANCE D'UN NOUVEL ETAT ET SA RECONNAISSANCE
PAR LE DROIT INTERNATIONAL

Dans cet article on traite d'une façon compétente et populaire la théorie sur les problèmes fondamentaux de la naissance d'un nouvel Etat et de sa reconnaissance par le Droit international. Auteur fait une analyse des modalités de la dite naissance (union de deux ou plusieurs Etats destruction de l'Etat existant pendant la guerre, transformation pacifique d'une partie d'un Etat à l'Etat indépendant, décolonisation et autres). Parmi des faits de la naissance et de la disparition des Etats, auteur compte, avant tout, des guerre des résultats desquelles dépendent sauvegarde, augmantation ou disparition d'un Etat. Dans ce cadre, la place de la nation est particulièrement soulignée. A la suite, on traite des cas de sécession des parties du territoire d'un Etat.

On fait analyse des autres cas de la réalisation du droit de l'autodétermination, y inclue le droit de la sécession et du création d'un Etat souverain ou réunion avec un autre Etat. L'étude générale de ce problème est très actuelle maintenant parce que les conclusions de l'auteur peuvent servir pour la compréhension du problème qui peut apparaître en cas de la décision définitive de certaines républiques yougoslaves de quitter la Yougoslavie et de former des Etats souverains avec tous les prérogatifs internationaux.

P E З Ю М Е

СТАНОВЛЕНИЕ НОВОГО ГОСУДАРСТВА И ЕГО ПРИЗНАНИЕ
В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

В статье компетентным и приемлемым способом излагаются теоретические понимания об основных проблемах становления нового государства и его признания в международном праве. Автор анализирует возможные способы становления государства (объединение двух или несколько государств, распад существующего государства в войне, мирное преобразование части одного государства в отдельное государства и др.). К причинам становления и исчезновения государств автор причисляет в первую очередь войны, от реультатов которых зависело сохранение, увеличение или исчезновение какого-то государства. В рамках этого особенно выделяется начало народности. В продолжении рассматриваются и случаи рецессии частей государственной территории. В статье анализируются и все аспекты осуществление права на самоопределение, включая и право на отделение и создание суверенных государств или присоединение к другим государствам. Всеобъемлющее рассмотрение этой проблемы является особо актуальным в нынешнее время, потому что положения автора могут способствовать пониманию проблем, которые возникнут в случае, если некоторые наши республики (народы) принесут окончательное решение отделиться от Югославии, т.е. образуют суверенные государства со всеми необходимыми международно-правовыми предпосылками.