

Ustavnopravni i međunarodni aspekti prava na otepljenje sa osvrtnom na Jugoslaviju

Mr ZORAN ČIČAK

U teoriji međunarodnog prava i praksi država ne postoji saglasnost oko potpunog značenja pojma *otepljenje*: njegovi istorijski primeri, semantički i pravno-logički elementi su različiti i variraju od jednog oblika *transfera državne teritorije* do vida ostvarivanja *prava na samoopredeljenje*. S druge strane, nacionalna zakonodavstva kvalifikuju radnje usmerene ka otepljenju dela državne teritorije najčešće kao *veleizdaju, separatizam, ili pobunu*.

Specifičnosti jugoslovenske situacije proizilaze iz načela suverenosti republika, kao federalnih jedinica, koje su svoje pravo na samoopredeljenje „unele“ u jugoslovensku federaciju u fazi njenog stvaranja (1943–1945). Istovremeno, sama jugoslovenska država nastala je kao unitarna zajednica činom tzv. *agregacije*, odnosno spajanja Kraljevine Srbije (sa Crnom Gorom i Vojvodinom) i Države Slovenaca, Hrvata i Srba, pri čemu sam čin agregacije nije imao međunarodnopravni značaj.

Pravna pitanja koja se otvaraju u vezi sa konzumiranjem prava na otepljenje u Jugoslaviji su sledeća:

- ko je *subjekt* tog prava – narod ili federalna jedinica;
- kakav je uticaj otepljenja na tzv. *granične režime*, međunarodne i unutrašnje;
- kakve su posledice otepljenja na *sukcesiju država* u pogledu međunarodnih ugovora, državnih dobara, arhiva i dugova, te članstva u međunarodnim organizacijama;
- kakve su posledice otepljenja na tzv. *standarde zaštite nacionalnih manjina* u novostvorenim državama.

Posebno pitanje koje se otvara u analizi tog problema jesu *uslovi za eventualnu internacionalizaciju* otepljenja delova jugoslovenske države ili njenog raspada, kao i *materijalnopravni uslovi* koje delovi jugoslovenske federacije moraju, po međunarodnom pravu, ispuniti da bi bili tretirani kao državne zajednice.

POSTAVLJANJE PROBLEMA: SEMANTIČKI, PRAVNO-LOGIČKI I TEORIJSKI DISKURS

U teoriji međunarodnog prava i praksi država ne postoji potpuna saglasnost oko pravnog značenja pojma *otepljenje*. Istorijski primeri i društveni kontekst u kojem su se različiti

akti otcepljenja događali variraju, tako da je – tehnološki gotovo identičan – čin otcepljenja nekada akt *antikolonijalne borbe*,¹ a nekada samo prikriveni vid *spoljne agresije* na suverenu državu.²

Taj stepen razlika u ciljnim funkcijama i međunarodnim posledicama različitih akata otcepljenja onemogućio je konstituisanje jedinstvenog, koherentnog, *pravnog pojma otcepljenja*. Činjenica da međunarodno pravo sada ne poznaje ne samo pozitivno-pravnu definiciju tog fenomena već nije saglasno ni oko elemenata koji ulaze u njegov sastav jasno svedoči o prihvatanju otcepljenja samo kao *faktičkog čina*, koji tek naknadno, zavisno od okolnosti i konteksta, dobija svoju pravnu kvalifikaciju.

Semantički, imenica otcepljenje koja znači „odvajanje od neke celine“, izvedena je od glagola otcepiti (u značenju: odvojiti, odeliti).³ U *državnopravnom kontekstu*, pod otcepljenjem se podrazumeva akt *transfera državne teritorije*, odnosno promene njenog međunarodnopravnog statusa.⁴ U tom značenju radi se o fenomenu koji je moguć u svakoj državi, unitarnoj ili federativnoj, jednonacionalnoj ili višenacionalnoj.

Teorijski diskurs u kojem se otcepljenje kao međunarodni akt posmatra takođe je različit, kao i njegova *legitimaciona osnova*. Razlike proističu iz ugla gledanja: za pravnu terminologiju *države čiji se deo odvaja* radi se o „separatizmu“, „secesionizmu“, ali često i o „veleizdaji“, „pobuni“, odnosno (u terminologiji revolucionarnih režima, stvarnih ili fiktivnih) o „kontrarevoluciji“; s druge strane, u *pokretu koji teži otcepljenju*, govori se o „revoluciji“, „samoopredeljenju“, „narodnoj volji“, pa čak i – kako pokazuju aktuelni primeri u Hrvatskoj i Sloveniji – o aktima tzv. mlade demokracije.

Razlike postoje i u pogledu *legitimiteta otcepljenja*. U nedostatku izričitog međunarodnopravnog osnova za separatističke akte, kao i u situaciji kada većina nacionalnih zakonodavstava tretira akte usmerene na otcepljenje dela državne

¹ Takav je bio slučaj sa otcepljenjem *Indonezije* od Holandije (1949) i *Alžira* od Francuske (1962).

² Na primer, „otcepljenje“ Slovačke i tzv. NDH u Drugom svetskom ratu.

³ *Rečnik srpskohrvatskoga književnog jezika*, Matica srpska, Novi Sad, 1971, knjiga IV, str. 273.

⁴ U međunarodnoj terminologiji u upotrebi je i reč „*cesija*“ (lat. *cessio* – ustupanje i prenos poseda), iako u nešto širem značenju. Šire: dr Vladimir Ibler, *Riječnik međunarodnog javnog prava*, Informator, Zagreb, 1987, str. 42.

teritorije kao najteža krivična dela, separatisti podršku za svoje programe, sa više ili manje uspeha, traže u *načelnim pravnim koncepcijama*. To su, najčešće, *pravo naroda na samoopredeljenje*, *pravo na pobunu*, i *pravo individualne autonomije*. Samo prvi od navedenih pojmova poznat je u međunarodnom pravu, iako nema operativnu definiciju. Ostale teorije, koje potiču iz perioda velikih buržoaskih revolucija, nisu – zbog svoje opštosti – podesne za operacionalizaciju, tako da ih *međunarodnopravna* doktrina uglavnom i ne pominje.

Politička filozofija se, takođe, u jednom širem kontekstu, bavila problemima otcepljenja. Navedene kontroverze u pogledu pravnog osnova, opravdanosti i ciljnih funkcija otcepljenja na zanimljiv način pokušao je da sintetizuje *Ričard Di Džordž*, konstruišući pojam prava na samoopredeljenje – i u okviru toga i prava na otcepljenje, kao njegovog specifičnog, instrumentalnog vida – kao vrstu *savremenog mita*: „Analiza će nam pokazati... da to pravo nije specifično određeno moralno, niti individualno ljudsko niti političko pravo. Analiza u ključu mita može nam pomoći da ga shvatimo i može da obezbedi opravdanje koje je najprihvatljivije. *Njegovo opravdanje sastoji se u njegovoj korisnosti*. Kada više ne bude korisno, verovatno neće više biti ni korišćeno. Takva analiza niti podriva to pravo, niti ga negira. Pre ga stavlja u perspektivu, a čuva one koji shvataju njegovo mesto od toga da budu zavedeni i da poklone poverenje zahtevima koji su s njim povezani, a lažni su i neosnovani“.⁵ (podvukao Z.Č.)

ISTORIJSKA GENEZA

Različitih primera otcepljenja delova državne teritorije, mirnodopskih ili, češće, u toku i nakon ratnih sukoba, bilo je i u dalekoj prošlosti. Sve takve cesije nisu, međutim, odgovarale sadašnjem pojmu „prava na otcepljenje“, kao vrsti autonomnog prava stanovništva određene teritorije.

U globalnim razmerama, fenomen otcepljenja po prvi put je konstituisan sa *velikim verskim raskolima*: odvajanje pravoslavne crkve od Rima (1054. godine) i luteranski protestanti-

⁵ Videti: „Nedeljna Borba“, 19–20. januar 1991.

zam (1517) prvi su primeri globalnih otcepljenja, jer su, po pravilu, nakon konfesionalnih sledili i oružani konflikti.⁶ Međutim, u savremenom značenju tog pojma, otcepljenje se javlja uporedo sa *velikim buržoaskim revolucijama*: holandski ustanak protiv španskih Habsburgovaca (1567) prvi je istorijski primer uspešno izvedenog otcepljenja.⁷

Kao holandska, i severnoamerička revolucija, dva veka kasnije, sprovedena je kao vrsta antikolonijalnog otcepljenja od društveno-ekonomski zaostaliye metropole. *Deklaracijom o nezavisnosti* utemeljeno je pravo na otcepljenje trinaest kolonija u korpus tzv. *prirodnih prava*: „Mi smatramo očiglednim istinama da su svi ljudi stvoreni jednaki, i da ih je njihov Stvoritelj obdario neotuđivim pravima, među koja spadaju život, sloboda i traženje sreće“.⁸ Taj korpus prava se u daljem tekstu istog dokumenta konkretizuje kao *klasična državno-pravna secesija*: „Kolonije jesu, što po pravu i treba da budu, slobodne i nezavisne države; da su razriješene svake pokornosti britanskoj kruni, i da *sve političke veze između njih i država Velike Britanije jesu i treba da budu potpuno uništene*; da kao slobodne i nezavisne države obe imaju punu vlast da vode rat, zaključuju mir, sklapaju saveze, utvrđuju trgovinu, i vrše sve ostale djelatnosti i stvori koje nezavisna država ima pravo da vrši“.⁹ (podvukao Z.Č.)

Novi podstrek koncepciji tzv. *nacionalne države*, koja je do sada ostala *spiritus movens* svakog separatističkog pokreta, dali su *Napoleonovi ratovi*, kojima je u većem delu Evrope srušen feudalni poredak i legitimistički koncept državne vlasti. Mnoge republike stvorene u zapadnoj Evropi (Rimska, Helvetska, Batavska) bile su klica savremene ideje o državi – naciji, kao subjektu prava na otcepljenje. Načelo legitimiteta i patrijarhalni sistem vladavine bili su privremeno restaurirani u periodu tzv. Svete Alijanse (1815–1826),¹⁰ da bi se nacionalna država definitivno uspostavila 1848. godine – buđenjem naroda. Samosvešni *nacionalni pokreti*: Mlada Italija, Mlada Poljska, Mlada Švajcarska, Mlada Nemačka, Mlada Francuska –

⁶ Šire: *Povijest svijeta* (grupa autora), Naprijed, Zagreb, 1990, str. 321, 440–467.

⁷ O otcepljenju holandskih provincija od Habsburgovaca, šire: *Povijest svijeta*, isto, str. 462.

⁸ Videti: Š. Deren – Antoljak, *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država*, Sveučilišna naklada Liber i Fakultet političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1983, str. 589.

⁹ Isto, str. 592.

¹⁰ Šire, *Povijest svijeta*, isto, str. 555–556.

pa čak i Mlada Irska – po prvi put su, u sazrevanju revolucionarne 1848. godine, jasno definisali ideju da svi pripadnici jednog naroda žive u jednoj državi.¹¹ Pri tome je svaki nacionalni pokret upravo sebe, odnosno svoj narod, smatrao posebno pozvanim za tzv. istorijsku misiju: „Svaki narod ima svoju posebnu misiju, koja će pridonijeti ostvarenju opće misije čovječanstva. Ta misija stvara njegovu nacionalnost. Nacionalnost je sveta“.¹²

U ime „istorijske misije“ nacija je morala da bude zaokružena personalno i teritorijalno. Kao neophodan put ka „punom nacionalnom jedinstvu“ nametalo se otcepljenje delova susednih država i prisajedinjenje zemlji – matici. Na toj osnovi nastao je italijanski *iredentizam* (risorgimento), sa brojnim, manje ili više uspelim, istorijskim kopijama: albanском, mađarskom, bugarskom.

Dok je u Evropi idejom o nacionalnoj državi legitimisano otcepljenje kao faktički akt, i time otvoren put koncentraciji stanovništva, teritorije i kapitala, neophodnoj za ulazak u epohu imperijalizma, otcepljenje je u Severnoj Americi osporavano kroz dugi i krvavi *secesionistički rat* (1861–1865). Za produbljenu analizu američke liberalne političke doktrine zanimljiv je kopernikanski obrat, za svega osam i po decenija, u pogledu legitimnosti prava na otcepljenje. Ono što su u odnosu na britansku krunu proklamovale „prirodnim pravom“ (dakle, i neotudivim), Sjedinjene Države su osporile bilo kojoj od svojih članica: pravo na otcepljenje nije preneto na bilo koju grupu u okvirima tek osnovane države, niti na bilo koji deo te države. U jednom dubljem istorijskom smislu, izbijanje i ishod tog rata nisu bili anomalija – oni su bili samo logičan sled u koncepciji kapitala.¹³ Radi se, naime, o istoj logici koja je – samo u obrnutom smeru – legitimisala otcepljenje Venecije u korist Italije, ili Šlezvig – Holštajna i Alzas – Lorene u korist Nemačke.

Sintagma *pravo na samoodređenje do otcepljenja* prvi put se pojavljuje u diplomatskoj istoriji u vreme *oktobarske revolucije*, kada je nova sovjetska država priznala to pravo svim narodima koji su bili u sastavu tadašnje Rusije. Praktično, to

¹¹ Šire o tom konceptu u delu Erica Hobsbawma, *Doba revolucije*, Školska knjiga, Zagreb, 1987, str. 122–132.

¹² Naveden je izvod iz akta bratstva „Mlada Evropa“, iz 1834. godine. *Isto*, str. 122.

¹³ Šire o uzrocima i prirodi secesionističkog rata: Š. Deren – Antoljak, *isto*, str. 59–60.

pravo su iskoristili samo Finci, Poljaci i baltički narodi, dok su drugi neruski narodi svoje „pravo na samoopredeljenje“ ostvarili u smanjenom obimu, tj. u okviru sovjetske federacije. Lenjinov koncept revolucije podrazumevao je, dakle, pravo na samoopredeljenje (i otcepljenje) kao instrument praktične politike, političke borbe, kojim je trebalo oslabiti unutrašnju snagu Imperije, narušiti njenu državno-pravnu koheziju, i – na tački koalicije revolucionarne manjine i potlačenih naroda – realizovati državni prevrat. O pragmatičnom karakteru lenjinskog koncepta otcepljenja najbolje svedoči kasniji tok istorijskih događaja: nakon osvajanja vlasti i konsolidacije nove države, tendencije ka otcepljenju bile su likvidirane u svim drugim, neruskim delovima zemlje (Kavkaz, Srednji istok, Sibir), a protagonisti tih težnji proganjani su kao „kontrarevolucionari“. Međunarodno pravo sankcionisalo je faktičko stanje: otcepljenje Poljske, Finske, Estonije, Letonije i Litve, jer je evropskim silama odgovaralo uspostavljanje antisovjetskih režima u tim zemljama i formiranje tzv. *sanitarnog kordona* oko sovjetske Rusije, kao platforme za međunarodnu intervenciju.¹⁴

Dvadeseti vek doneo je Evropi brojne primere ostvarenih otcepljenja i još brojnije neuspele pokušaje u tom pravcu. Secesiju je, na primer, mirnim putem sproveda *Norveška* 1905. godine, raskidajući personalnu uniju,¹⁵ u kojoj je, još od Bečkog kongresa, bila sa Švedskom. Norveško otcepljenje je, istovremeno, i jedini evropski primer u ovom veku koji se nije dogodio kao posledica prethodnog ratnog sukoba, svetskog ili lokalnog. Naime, radi se o svojevrsnom izuzetku od pravila, nastalom, pre svega, zbog toga da su obe zajednice, i Švedska i Norveška, prethodno bile vekovima precizno teritorijalno omeđene, i da na njihovim nacionalnim teritorijama nije bilo značajnijih manjinskih grupa drugog naroda.

Okončanje *prvog svetskog rata* dovelo je do sloma tri velika evropska višenacionalna carstva: ruskog, turskog i austro-ugarskog. Na prostoru srednje i istočne Evrope, u

¹⁴ O uspelim i neuspelim pokušajima otcepljenja iz sovjetske Rusije šire u monografskom radu D. Medvedovića; *O pravu sovjetskih saveznih republika da istupaju u međunarodnim odnosima*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 4/1971, str. 445 i 446.

¹⁵ Personalna unija (novolat. *personalis* – lični, i lat. *unitas* – jedinstvo, sjedinjenje, spajanje) veza između dve ili više u međunarodnopravnom pogledu nezavisnih država koje na osnovu svojih sopstvenih zakona imaju zajedničkog vladara. Šire: V. Ibler *isto*, str. 224–225.

veoma kratkom vremenu, nastupio je vakuum vlasti, ispunjen konstituisanjem novih nacionalnih država, sa mešovitom etničkom strukturom, nedefinisanim granicama i neraščišćenim istorijskim računima. *Pravo na samoopredeljenje*, izvedeno iz šireg koncepta nacionalne države, bilo je sadržano, *expressis verbis*, u *Četrnaest tačaka* američkog predsednika Vilsona.¹⁶ Umesto jednostranog otcepljenja, versajski mirovni sistem predvideo je, kao vid instrumentalizacije prava na samoopredeljenje, instituciju *plebiscita*.¹⁷ Plebiscitarnim izjašnjavanjem rešavana je sudbina Koruške, Eupena i Malmedija, istočne Pruske, delova Šlezije, Sarskog basena, Šlezviga, i mnogih drugih, manjih teritorija, uglavnom sa periferije bivšeg *Nemačkog Rajha*.¹⁸ Karakteristika tih plebiscita bila je *međunarodna kontrola* – u liku Lige naroda, tako da se početkom dvadesetih godina po prvi put pojavilo tzv. *internacionalizovano otcepljenje*, odnosno arbitraža međunarodne zajednice nad sudbinom spornih teritorija.¹⁹

U periodu između dva rata, čin otcepljenja (pokušan ili ostvaren) bio je i značajno oružje u rukama nastupajućeg *fašizma i nacizma*. Separatistički pokreti Nemaca u Dancingu, Memelu i Sudetima, Italijana u Rijeci, Mađara u Bačkoj i Transilvaniji, kao i samostalni separatistički pokreti u Ukrajini, Makedoniji i Hrvatskoj – postali su značajan činilac u razbijanju tzv. *versajskog sistema* kolektivne bezbednosti u Evropi i pripremi terena za uspostavljanje Hitlerovog „novog poretka“. Otcepljenjima su, u tom periodu, bile izložene uglavnom državne pobednice u prvom svetskom ratu, ili države stvorene nakon njegovog okončanja: Rumunija, Jugoslavija, Čehoslovačka, po pravilu u korist revanšističkih zahteva poraženih sila (Nemačka, Mađarska) ili radi razbijanja tih zemalja na manje zajednice, koje bi tako postale lakši plen interesnih sfera velikih sila.²⁰

¹⁶ Šire: *Povijest svijeta, isto*, str. 614.

¹⁷ Plebiscit (lat. *plebs, plebis* – narod, puk, građanstvo – *scitum* – zaključak, odredba, naredba) – postupak kojim se u međudržavnim odnosima stanovnici nekog područja izjašnjavaju i odlučuju glasanjem da li da se to područje priključi području neke druge države (aneksija) ili konstituiše kao samostalna država. Šire: V. Ibler *isto*, str. 226.

¹⁸ Šire: *Povijest svijeta, isto*, str. 624 i 625.

¹⁹ Politički osnov te arbitraže bio je u činjenici da se radilo o teritorijama *pobedenih država*, dok je neposredan pravni osnov bio predviđen u konkretnim *mirovnim ugovorima*.

²⁰ U toj funkciji je, na primer bio separatistički pokret *Tise* u Slovačkoj, ili *Pavelića* u Hrvatskoj.

Nakon drugog svetskog rata i sloma fašizma *pravo na samoopredeljenje* priznato je u pozitivnom međunarodnom pravu kao legitimno, i uneto je u njegov kodifikovani deo kao *subjektivno pravo*. Međutim, ono nije snabdeveno *sankcijama* za slučaj neostvarivanja, niti je predviđen korpus normi kojima bi se preciziralo ostvarivanje prava na samoopredeljenje. Otcepljenje, kao jedan od mogućih tehničkih vidova ostvarivanja tog prava, posredno je zabranjeno u onim odredbama Povelje koje garantuju *teritorijalni integritet* državama članicama Ujedinjenih nacija.

Procesom *dekolonizacije*, od druge polovine pedesetih godina, uneti su u „separatističku mapu“ novi elementi – brojni primeri otcepljenja kolonijalnih oblasti od metropola, ali i separatistički pokreti, nastali usled nepreciznog razgraničenja između novostvorenih država, kao kolonijalnog nasleđa. Pod snažnim pritiskom procesa dekolonizacije Ujedinjene nacije su postepeno prihvatile stav o kolonijalnom pitanju kao *internacionalnom problemu, per se*. Već u slučaju tzv. *indonezijskog pitanja* (1949), a posebno *alžirskog* (1957), organi UN zauzeli su stav da slučajevi antikolonijalne borbe ne mogu spadati u sferu tzv. *unutrašnje nadležnosti država*,²¹ pa se o otcepljenjima koja proizilaze iz takvih procesa mora izjašnjavati i međunarodna zajednica. Takav stav je kasnije potvrđen u brojnim slučajevima: Maroko, Tunis, Kipar, Angola itd.²² Praksa koja se u tom smislu relativno često i na sličan način ponavljala dovela je i do kodifikacije pravila o samoopredeljenju (i otcepljenju) naroda pod kolonijalnom dominacijom: već 1960. godine usvojena je *Deklaracija Ujedinjenih nacija o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima*,²³ koja je 1968. godine precizirana posebnom *Rezolucijom Generalne skupštine o primeni...*,²⁴ a 1970. godine, u *Deklaraciji Ujedinjenih nacija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija*, pravo na samoopredeljenje naroda pod kolonijalnom dominacijom i njihovo otcepljenje od metropole priznato je

²¹ Šire o tom pitanju čl. 2, tač. 7, Povelje UN.

²² Šire o navedenim slučajevima: dr Boško Jakovljević, *Antikolonijalni ratovi posle drugog svetskog rata i međunarodno pravo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967, str. 210–235.

²³ Integralni tekst Deklaracije: *Ujedinjene nacije i savremeni svet*, Savez udruženja za UN Jugoslavije, Beograd, 1970, str. 310.

²⁴ *Isto*, str. 312–314.

kao neotuđivo subjektivno pravo tih naroda: „Prema principu ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda, principu utvrđenom Poveljom, svi narodi imaju pravo da odrede svoj politički status, potpuno slobodno i bez stranog mešanja, i da nastave svoj privredni, društveni i kulturni razvoj, a svaka je država dužna da poštuje ovo pravo saglasno odredbama Povelje“.²⁵

SAVREMENA EVROPA I PRAVO NA OTCEPLJENJE

Posleratna „evropska arhitektura“, čije su osnove postavljene 1945. godine u Jalti i Potsdamu, samo je delimično uspela u ostvarenju ideje o nacionalnoj državi. Činjenica je da su ratne i posleratne promene većini evropskih naroda omogućile egzistenciju u posebnim državnim zajednicama. Međutim, od tog pravila su, donedavno, postojala tri krupna izuzetka:

1) problem podeljene Nemačke, odnosno nemačkog naroda;

2) višenacionalne evropske države, konstituisane na federativnoj osnovi, u kojima živi više naroda (Švajcarska, Jugoslavija, Češkoslovačka, SSSR);

3) problem nacionalnih manjina, većih ili manjih narodnosnih grupa izvan matične države (Severna Irska, Južni Tirol, mađarska manjina u Erdelju, turska u Bugarskoj, švedska manjina u Finskoj itd.).²⁶

Evropa je veoma brzo, čak i u uslovima hladnog rata, postigla *tacitus consensus* u pogledu konsolidacije postojećih nacionalnih država. Problem Nemačke posmatran je *sui generis*, kao pravna i politička posledica rata, tj. kao pravni fenomen u okviru onoga što doktrina međunarodnog prava kvalifikuje kao *ius in bello*.²⁷ Federacije su, za potrebe međunarodnog prava, tretirane kao proste, unitarne države i u međunarodnom saobraćaju priznat im je potpuni kapacitet, nezavisno od unutrašnje nacionalne i državnopravne strukture.

²⁵ Isto, str. 301.

²⁶ Poseban problem u okviru te grupe čine tzv. *autohtone nacionalne zajednice*, koje poseduju sopstveni nacionalni i kulturni identitet, ali nisu manjine, pa ne poseduju „svoju“ matičnu državu: Baski (Španija), Korzikanci i Bretonci (Francuska), Frizijci (Holandija), Laponci (Finska) itd.

²⁷ U prilog toj tezi je i činjenica da od sila Osovine jedino sa Nemačkom nikada nije zaključen mirovni ugovor, a pravni osnov za prisustvo stranih trupa na nemačkoj teritoriji i sada proizilazi iz tzv. *okupacionog prava*.

Samim tim, fenomen eventualnog otcepljenja unutar saveznih država u evropskoj doktrini dosad nije tretiran na poseban način, van opštih standarda.²⁸ Konačno, tzv. *manjinsko pitanje* uglavnom je rešeno prihvatanjem tzv. *korpus manjinskih prava*: prava na jednak postupak pred sudovima, političkih prava (naročito aktivnog i pasivnog biračkog prava), prava na obrazovanje na maternjem jeziku, slobodnog ispovedanja vere, očuvanja kulturnog integriteta itd.²⁹ Već 1950. godine taj korpus prava kodifikovan je u *Konvenciji o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda*, tzv. Evropskoj konvenciji o pravima čoveka, potpisanoj u Rimu.³⁰ Široko prihvaćenim manjinskim standardima uglavnom su rešene međunacionalne i međuetničke napetosti, što je doprinelo prihvatanju međudržavnih granica kao fiksiranih veličina, odnosno neutralisanju, u većini evropskih zemalja, težnje ka otcepljenju. Takvo stanje definitivno je sankcionisano u *Helsinškoj povelji*, 1975. godine, odnosno u Završnom aktu Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji,³¹ kojim je utvrđen princip nepromenljivosti evropskih granica.

Sada, posle jedne i po decenije od Helsinkija, svedoci smo dva, međusobno potpuno kontroverzna, evropska procesa. Sa jedne strane, zapadni deo kontinenta nezadrživo se kreće u pravcu supranacionalne integracije i stvaranja ne samo zajedničkog tržišta već i brojnih nadnacionalnih institucija, pri čemu se sve češće integrišu ne samo nacionalne države već i njihovi sastavni delovi – regije. S druge strane, na širokim prostorima istočne, jugoistočne i srednje Evrope plima nacionalnih konflikata ozbiljno pretili da pređu granicu nacionalne anarhije i državne entropije. Između ta dva prostora, u srcu kontinenta, ponovo se javlja snažan meganacionalni pokret, koji iz ujedinjene Nemačke, kolosa od osamdeset miliona ljudi, prodire ka jugu, u težnji da Evropi nametne novi Pax Germanica.

Prema otcepljenju, dakle, kao činu dezintegracije suverene države i instrumentu homogenizacije naroda savremena

²⁸ U tom smislu, savremeno međunarodno pravo polazi od aksiomatske pretpostavke o tzv. *suverenosti jednakosti* svih država – članica UN. Videti: čl. 2, t. 1, Povelje UN.

²⁹ Za iscrpnu listu svih priznatih prava nacionalnih, rasnih, etničkih ili verskih grupa, videti čl. 5. *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* (1966). Videti integralni tekst: „Službeni list SFRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 6/1967.

³⁰ Videti integralni tekst: *Ljudske slobode i prava – Deklaracije i osnovni dokumenti*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1968, str. 180–192.

³¹ Videti integralni tekst: izdanje Saveznog komiteta za informacije, Beograd, 1975.

Evropa nema ni jedinstven stav, ni identične standarde. U Severnoj Irskoj, Baskiji ili na Korzici spremna je da ga tretira ne mnogo bolje od *terorizma*, a u Sloveniji ili Litvi – kao *pravo na samoopredeljenje*. Svaki separatizam nije isti, niti su sve države identične, a najmanje su svi režimi na istom stepenu međunarodno legitimni. Međutim, tako drastične razlike u pravnim i političkim kvalifikacijama *u osnovi istih fenomena* u svakom slučaju ne proizilaze iz razlika u objektivnom stanju, već iz različitih ideoloških i interesnih diskursa.

Šta je karakteristika evropskog nacionalizma danas? Kako u jednom nedavnom eseju tvrdi *Andre Gunder Frank*: „...suprotno evropskim nacionalnim pokretima koji su pre jednog veka tražili da ujedine nacionalne države, noviji nacionalni pokreti su postajali sve više separatistički i razjedinjavajući.“³²

Odgovarajući na savremeni nacionalni izazov snažnim procesima unutrašnje transformacije i naglašavanjem regionalnog elementa u organizaciji savremene evropske države, Zapadna Evropa je uspjela da prebrodi iskušenja separatizma. Tako je De Golova politika „participacije“ smanjila napetosti u *Bretanji* i na *Korzici*, regionalna pomoć putem *Scottish* i *Welsh Officea* omogućila je veći stepen nacionalne integrisanosti u *Britaniji*, 1970. godine sprovedena je regionalizacija u *Italiji*, „kulturna participacija“ smanjila je napetosti između *Flamanaca* i *Valonaca* u Belgiji itd.³³ Evropska sinteza regionalnog procesa obavljala se kroz institucije *Evropskog saveta*; još 1964. godine OECD počela je da se bavi tzv. regionalnim razvojnim strategijama, 1972. formirane su prve integracije regija alpskih država (ARGE ALP), a 1980. konačno je kodifikovana interregionalna saradnja u Evropi usvajanjem *Evropskog okvirnog sporazuma o saradnji područnih organa i oblasti preko državnih granica*, koji su, već do 1985. godine, ratifikovale sve države članice Evropskog saveta, osim Italije i Grčke.³⁴

Posmatrano *kvantitativno*, u Evropi sada deluje oko 26 različitih regionalnih i subregionalnih integracija,³⁵ čiji su

³² Prema: Andre Gunder Frank, *Kriza ideologije i ideologija krize*, u: *Dinamika globalne krize*, Radnička štampa, Beograd, 1985, str. 156.

³³ Šire o regionalnom fenomenu u Evropi: Arsen Bačić, *Prilozi za Alpe – Adria dossier*, „Pogledi“ – časopis za društvena pitanja (Split), 1/1987, str. 135–152.

³⁴ Šire: *Regionalismus in Europa*, Brixen, novembar 1978, Band II.

³⁵ Prema: Bojko Bučar, *Multilateralno regionalno sodelovanje*, u projektu: *Mesto i vloga SR Slovenije v mednarodnih odnosih*, Fakultet za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Ljubljana, 1986, str. 13.

članovi federalne ili druge političko-teritorijalne jedinice suverenih država: republike, regije, provincije, departmani, zemlje, kantoni, oblasti, pokrajine itd. U većoj ili manjoj meri, u te integracije uključeni su regioni iz 24 (od ukupno 33) evropske države.³⁶ Tako su 264 regiona udružena u različite oblike međusobnih integracija.³⁷ Konačno, proces „regionalizacije“ sada je u Evropi obuhvatio površinu od oko milion kvadratnih kilometara, a u različitim vidovima regionalne saradnje živi gotovo 140 miliona Evropljana.

Sa druge strane, cela gama različitih oblika i sadržaja unutrašnje regionalizacije i decentralizacije, i izgradnje čitave evropske arhitekture na regionalnoj osnovi (kao tzv. Evrope regija) *nije ni u jednom trenutku došla u koliziju sa konceptom potpunog i nedeljivog suvereniteta i teritorijalne celovitosti evropskih država*. Naprotiv, napuštanje rigidne državne strukture povećalo je stepen elastičnosti sistema u tim zemljama; naglašavanje regionalnog identiteta ni u jednom slučaju nije pothranilo težnje ka otcepljenju, nego ih je – upravo suprotno – amortizovalo; međusobno povezivanje regija nije se suprotstavljalo supranacionalnoj državnoj integraciji, već se sa njom nadopunjavalo. U tom smislu, aktuelne rasprave o „nepotrebnosti“ Jugoslavije, u situaciji kada se čitava Evropa ujedinjuje, zvuče krajnje apsurdno, jer regionalna integracija ne zamenjuje državnu, niti to može da učini. Upoređan razvoj ta dva regionalna toka zasnovan je, između ostalog, i na striktnoj *podeli nadležnosti* između njih: regionalna integracija bavi se isključivo tzv. nedržavnim pitanjima (kulturalna, obrazovna, informativna, naučno-tehnološka, turistička saradnja), dok je supranacionalna, državna integracija isključivo nadležna za sva „politička“ pitanja (vojni i politički savezi, sistemska ekonomska saradnja, ujednačavanje zakonodavstava itd). Iz evropskog ugla, Jugoslavija kao jedinstveni i isključivi međunarodni subjekt predstavlja i *neizbežan uslov* za bilo kakvu regionalnu saradnju njenih sastavnih delova: ne samo da nijedan evropski region nije primljen u kontinentalne integracije mimo i bez aktivnog učešća svoje „matične“ države nego

³⁶ Postoje, međutim, velike razlike u stepenu učešća: u evropsku regionalnu saradnju uključen je samo jedan region iz Irske, ali zato čak 23 iz Francuske.

³⁷ Stvarni broj je znatno manji, jer su pojedine regije uključene u više integracija istovremeno. Taj broj, međutim, ipak znatno prelazi 100, što je – za evropske prilike – dokaz o priličnoj rasprostranjenosti regionalnog fenomena.

je to učešće neophodno i kasnije. Naime, po pravilu, evropski regionu nisu snabdeveni *samostalnom legislativom*, neophodnom za potpuno ispunjavanje svih preuzetih međunarodnih obaveza, već u te svrhe, često, koriste i nacionalna zakonodavstva. Bez svoje „matične“ države bilo koji evropski region, pa i jugoslovenski, bio bi u evropskim procesima svojevrsni pravni i politički invalid i, najverovatnije, ne bi ni bio prihvaćen kao ravnopravan partner u tim procesima.

Konsekventan stav u odnosu na moguće pokušaje otcepljenja delova državne teritorije ne sadrže samo međunarodne norme evropskog ugovornog i regionalnog prava već i – bez izuzetka – sva *evropska nacionalna zakonodavstva*. Bez obzira na to da li se radi o federativnoj ili unitarnoj državi, akt narušavanja teritorijalne celovitosti države jedno je od najtežih krivičnih dela protiv opstanka države i njenog društvenog uređenja. Pri tome, motivi učinioca, ideološka i politička „legitimacija“ konkretnog separatističkog akta, nisu relevantni za nacionalna zakonodavstva. Često se za postojanje inkriminacije ne traži ni nastupanje štetne posledice – dovoljno je postojanje tzv. *apstraktne opasnosti* po teritorijalnu celovitost države, tj. da se preduzme (a često i samo priprema) radnja „upravljena na...“. Tako se, na primer, *Francuskim krivičnim zakonikom*³⁸ kao zaštitni objekat definiše „celovitost državne teritorije“, i to ne samo u pogledu „*napada*“ (tj. materijalne radnje izvršenja) nego i u pogledu *pripremnih radnji*, pa čak inkriminuje i tzv. *delikt preduzimanja*: „Ko se, osim u slučajevima navedenim u 86. i 87. članu, na bilo koji način laži kršenja teritorijalnog integriteta države...“³⁹ (podvukao Z.Č.)

Krivični zakonik Savezne Republike Nemačke narušavanje teritorijalne celovitosti federacije (Bund) podvodi pod krivično delo *veleizdaje*, definišući ga kao „opstanak SR Nemačke“ i „ustavom utvrđeno društveno uređenje SR Nemačke“, i kažnjava svršeno krivično delo, pokušaj, pa samim tim i pripreme radnje.⁴⁰

³⁸ Važeći tekst francuskog krivičnog zakonika objavljen je u zbirci *Petits Code Daloz, Code Penal, Quatre-vingtième édition*, Paris, 1982/83.

³⁹ Prema: Ljubo Bavcon i dr., *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja – politički delikti*, Globus, Zagreb, 1988, str. 100.

⁴⁰ Tekst krivičnog zakonika SR Nemačke objavljen je u zbirci *Goldman Gesetze, Strafgesetzbuch mit Einführungsgesetz und anderen Nebengesetzen*, 17 Auflage, Herausgegeben von Professor dr Friedrich – Christian Schröder, München, 1977.

Švajcarski krivični zakonik, u čl. 265, normira veleizdaju⁴¹ u obliku tzv. delikta preduzimanja, čiji su objekti zaštite savezni ustav, ustavi kantona, ustavom određeni državni organi i teritorijalna celovitost.⁴²

Zaštita države, njenoj nezavisnosti, teritorijalnoj celovitosti i odbrambenoj moći posvećen je u *Krivičnom zakoniku RSFSR* (Rusija) član 64 („izdaja domovine“), inače veoma široko formulisan, primenom tzv. generalnih klauzula.⁴³

Poljski krivični zakonik iz 1970. godine inkriminiše teritorijalnu celovitost države u 122. i 123. članu. U članu 122, koji štiti nezavisnost, teritorijalnu celovitost, ustavno uređenje i odbrambenu moć Poljske, određena je kao radnja izvršenja: „... sudioništvo poljskog državljanina u djelatnostima strane države ili organizacije koje nastoje uništiti, *otcjepiti*, nasilnim putem promijeniti...“⁴⁴ (podvukao Z.Č.)

Prema odredbi člana 123. izvršilac krivičnog dela je onaj ko, zajedno sa ostalima, preduzme delo usmereno na to da se Poljska dovede u zavisnost, da se otcepi neki njen deo, da se nasilnim putem promeni ustav ili da se oslabi odbrambena moć države.

Mađarski krivični zakonik iz 1978. godine uključio je, u član 144, „ugrožavanje ili narušavanje... teritorijalne celovitosti“ u sklop krivičnog dela *izdaje domovine*, izjednačavajući tako integritet državne teritorije, kao zaštitni objekat, sa nezavisnošću države, odnosno sa državnim, društvenim ili privrednim uređenjem.⁴⁵

Zanimljivo je da velikih razlika u pogledu definisanja i inkriminisanja pokušaja otcepljenja, kao krivičnog dela, nema u zakonicima većine evropskih država. Bez obzira na to da li se radi o kapitalističkim ili (tadašnjim) socijalističkim zemljama, da li je u pitanju federativna ili unitarna zajednica, jednonacionalna ili višenacionalna, teritorijalna celovitost je maksimalno zaštićena društvena vrednost. Kao kažnjivi, pro-

⁴¹ Videti komentarisani krivični zakonik Švajcarske, čiji je autor Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht*, Stämpfli, Bern, 1978.

⁴² U švajcarskoj praksi, još od poslednjih secesionističkih sukoba u 19. veku, kao „narušavanje teritorijalne celovitosti“ tretira se i pokušaj otcepljenja kantona.

⁴³ Bez obzira na načelno (ustavno) priznato pravo na otcepljenje, tj. na samoodređenje do otcepljenja.

⁴⁴ Prema: Lj. Bavcon, *isto*, str. 103. Za integralni tekst poljskog krivičnog zakonika videti izdanje *Wydawnictwo Prawnicze*, Warszawa, 1974.

⁴⁵ Nemački prevod mađarskog krivičnog zakonika objavljen je u: *Jahrbuch für Ostrecht*, br. XXI/1980, BB Verlag, Bonn, 1981, str. 183–310.

pisani su i pokušaji izvršenja tog dela, kao i pripremne radnje, pa i sve radnje koje su „upravljene na...“ separatistički efekat. Posebno je zanimljivo da ni nakon velikih promena u istočnoevropskim državama, 1989. godine, nisu promenjene odredbe nacionalnih zakonodavstava kojima se kažnjava otcepljenje.

ISTORIJSKE, GEOPOLITIČKE I USTAVNOPRAVNE DETERMINANTE MOGUĆEG OTCEPLJENJA U JUGOSLAVIJI

Aktuelne rasprave o novim oblicima organizovanja jugoslovenske državne zajednice, o željenim i mogućim modelima odnosa u toj zajednici i o subjektivitetu njenih sastavnih delova, stavile su na dnevni red i razmatranje mogućeg otcepljenja jednog ili više delova jugoslovenske državne teritorije.

Za razliku od drugih rasprava o novom konceptu Jugoslavije, koje su u celini unutrašnjopravnog karaktera i o kojima narodi i građani SFRJ, preko svojih legitimno izabranih predstavnika, mogu u celini suvereno odlučivati, problem *otcepljenja* dela Jugoslavije je notorno međunarodni problem i to s najmanje dva aspekta: (1) kao problem koji se rešava pretežno prema pravnim normama međunarodnog prava, i (2) kao problem na čije rešavanje utiče, pored razvoja odnosa unutar Jugoslavije, i sklop međunarodnih faktora, tzv. *paralelogram sila*, koji se uspostavlja na jugoslovenskom državno-pravnom prostoru.

Posmatran u međunarodnoj optici, fenomen mogućeg otcepljenja iz sastava SFRJ zahteva analizu tri značajne determinante: istorijske, geopolitičke i ustavnopravne.

a) Istorijske determinante

Jugoslovenska država, kao subjekt međunarodnog prava i samostalan činilac u međunarodnim odnosima, nastala je, *de facto*, pred kraj 1918. godine.⁴⁶ Njeno *međunarodno*pravo

⁴⁶ Kao zvaničan datum nastanka jugoslovenske države historiografija uzima 1. decembar 1918, kada je srpski regent Aleksandar potvrdno odgovorio na tzv. *adresu* Narodnog vijeća SHS o ujedinjenju u zajedničku državu. Za integralni tekst adrese i odgovora, videti: Branko Petranović – Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam – ideje i stvarnost*, Prosveta, Beograd, 1987, I tom, str. 73.

priznanje usledilo je nešto kasnije, i to prvo od strane tzv. *savezničkih i udruženih sila* (Antanta), a potom potpisivanjem *mirovnih ugovora*, i od strane bivših *Centralnih sila*, odnosno njihovih međunarodnopravnih sledbenika: Austrije (u Sen-Žermenu, 10. septembra 1919), Bugarske (u Nejiu, 27. novembra 1919), Mađarske (u Trijanonu, 4. juna 1920) i Turske (u Sevru, 10. avgusta 1922).

Bez obzira na relativno kasno međunarodno priznanje *Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, prevashodno zbog neresenih teritorijalnih aspiracija Italije, koja je, po osnovu *Londonskog ugovora* od 26. aprila 1915,⁴⁷ polagala pravo na delove njene teritorije, i bez obzira na višegodišnje odugovlačenje preciznog utvrđivanja svih međunarodnih granica Kraljevine SHS, ona je, od samog dana državnopravnog konstituisanja,⁴⁸ stekla potpun i izvoran međunarodni subjektivitet i kapacitet za preduzimanje svih radnji i zaključivanje svih akata prema međunarodnom pravu.

Iako je materijalna snaga suverenosti kojom je jugoslovenska država raspolagala i pre potpunog međunarodnog priznanja i utvrđivanja granica bila, pre svega, *srpska ratna pobeda*, odnosno faktički vojni monopol Kraljevine Srbije na čitavom prostoru nove države, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca bila je *novi međunarodnopravni subjekt* u odnosu na Kraljevinu Srbiju i u odnosu na Crnu Goru. Iako je, prema opštim pravilima o sukcesiji država u međunarodnom pravu, Kraljevina SHS preuzela – kao tzv. *generalni sukcesor* sva prava i obaveze te dve države iz međunarodnih ugovora, članstva u međunarodnim organizacijama, njihovu imovinu, arhive i dugove, Srbija i Crna Gora nisu *udružile* svoj subjektivitet u jugoslovenskoj državi, niti su kroz tu državu nastavile sa državnopravnom egzistencijom. One su 1918. godine završile svoje postojanje kao samostalni subjekti međunarodnog prava. Jugoslovenska država nastala je činom tzv. *agregacije* (ujedinjenje), kojim su spojene dve grupe teritorija: sa jedne strane, teritorija *Kraljevine Srbije* (kojoj je prethodno, na osnovu

⁴⁷ Tim ugovorom Antanta je za ulazak u rat protiv Centralnih sila obećala Italiji velike delove Slovenije, Istre, Hrvatskog primorja, Dalmacije i jadranska ostrva. Šire o pozicijama Srbije i Crne Gore u kontekstu Londonskog ugovora: Milorad Ekmečić, *Ratni ciljevi Srbije 1914*, Prosveta, Beograd, 1990, str. 281–371.

⁴⁸ Prva vlada nove države, pod predsedništvom S. Protića, formirana je 20. decembra 1918. godine.

odluka *Podgoričke skupštine*, od 26. novembra 1918, pripojena Crna Gora, i *Velike Narodne skupštine Vojvodine*, od 25. novembra 1918, teritorija sadašnje Vojvodine i Baranje), a s druge strane, teritorija *Države Slovenaca, Hrvata i Srba*, kao jednog *državnopravnog provizorijuma sui generis*, nastalog nakon sloma Austro-Ugarske na jugoslovenskom prostoru, u kojem je suverenu vlast vršilo *Narodno vijeće* (Slovenija, Hrvatska sa Slavonijom i Dalmacijom, Bosna i Hercegovina). Modaliteti ujedinjenja precizirani su na *Ženevskoj konferenciji*, od 6. do 9. novembra 1918,⁴⁹ uz zajedničko učešće predstavnika srpske vlade i Narodnog vijeća, ali je sam čin ujedinjenja imao *potpuni internopravni karakter*. Dakle, Jugoslavija nije nastala na osnovu *međunarodnog ugovora*, kao neke druge države,⁵⁰ tako da ne postoji međunarodnopravni akt koji bi bio osnov njene egzistencije i koji bi poslužio kao kriterijum međunarodnog prava za odlučivanje o državnoj sudbini Jugoslavije. Naprotiv, činom međunarodnog priznanja Kraljevine SHS, međunarodna zajednica je jugoslovenskoj državi priznala i *potpuni državni kapacitet*, tj. pravo da, prema međunarodnopravnim normama, obavlja sve državne funkcije: vodi rat i zaključuje mir (*ius belli*), zaključuje međunarodne ugovore (*ius tractatum*) i vrši aktivno i pasivno pravo poslanstva (*ius legationis*). U tom smislu, jugoslovenska država, od svog nastanka do sada, ravnopravna je sa drugim državama, i promene u njenoj unutrašnjoj strukturi, obavljene u međuvremenu, nisu uticale na njen međunarodni položaj i državno-pravni kapacitet.⁵¹

U toku drugog svetskog rata *nije došlo do prekida u postojanju jugoslovenske države*. Okupacija zemlje, kao pravna posledica agresije, bila je akt suprotan međunarodnopravnim normama i nije mogla da proizvede pravne posledice *lege artis*. U tom smislu, državne tvorevine koje su formirane na teritoriji Jugoslavije, a pre svega tzv. *Nezavisna Država Hrvatska*, nisu mogle da ugroze državno-pravni kontinuitet

⁴⁹ Integralni tekst zapisnika sa Ženevske konferencije videti: Petranović – Zečević, *isto*, str. 59–62.

⁵⁰ Na primer, kiparska država formirana je na osnovu međudržavnog ugovora koji su 1959. u Cirihi zaključile Velika Britanija, Turska i Grčka.

⁵¹ Na primer, Sporazum Cvetković – Maček (1939) o osnivanju Banovine Hrvatske (integralni tekst: Petranović – Zečević, *isto*, str. 508–510), Odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu (*isto*, str. 800–801), posleratni jugoslovenski ustav i itd.

Jugoslavije, iako su imale određeni stepen međunarodnopravnog subjektiviteta.⁵² U konkretnom slučaju tzv. NDH radilo se o tipičnom primeru *neprijateljske države*, formirane na delu jugoslovenskog državnog prostora, koja je vršila određene funkcije državne vlasti oslanjajući se na okupacione vojne snage. Međutim, pošto okupaciona sila, prema međunarodnom pravu, nema kapacitet da menja međunarodnopravni status teritorije pod okupacijom, to su i sve okupacione tvorevine nastale u toku drugog svetskog rata u sistemu *sila Osovine*⁵³ nelegalne, i nemaju pravnog efekta na državno-pravni kontinuitet onih subjekata međunarodnog prava na čijoj su teritoriji funkcionisale. U tom smislu, četvorogodišnje postojanje tzv. NDH nije uticalo na stvaranje diskontinuiteta u jugoslovenskom državnom pravnom poretku.

Međunarodno pravo prihvatilo je, isto tako, stav o *potpunom i punom identitetu* Kraljevine Jugoslavije i republike koja je stvorena nakon okončanja rata. *Sporazumi Tito – Šubašić*⁵⁴ uticali su na *priznanje jugoslovenske vlade*, odnosno na okončanje statusa *podeljene suverenosti*,⁵⁵ ali nisu imali značaj u pogledu pravne potvrde postojanja Jugoslavije, jer ono nije ni osporeno. U toj optici, odluke *Drugog zasedanja AVNOJ-a* (1943), u *unutražnjopravnom poretku* čine *politički i metapravni osnov* za stvaranje novog pravnog sistema: federativno i republikansko uređenje zemlje. Međutim, same odluke AVNOJ-a nisu formirale „novu“ Jugoslaviju u *međunarodnopravnom poretku*. Posebno je problematičan onaj deo odluka AVNOJ-a, u kojem se izgradnja Jugoslavije na federativnom principu zasniva na „*pravu svakog naroda na samoodređenje, uključujući pravo na otcepljenje*“, kao i na „*principu suverenosti naroda Jugoslavije*“.⁵⁶ Naime, takva stilizacija ukazuje na

⁵² Tako je, na primer, „Nezavisna Država Hrvatska“ bila međunarodno priznata od strane 11 zemalja (od čega sedam osovinskih, tri neutralne i jedna kvislinska), a u toku četiri godine zaključila je desetak bilateralnih i tri multilateralne međunarodne ugovora, pristupivši i dvema međunarodnim organizacijama (Svetski poštanski savez i Međunarodna konvencija o telekomunikacijama). Šire o međunarodnom kapacitetu tzv. NDH: Stevan Đorđević, *O kontinuitetu država*, Naučna knjiga, Beograd, 1967, str. 81–87.

⁵³ Na primer, Slovačka, Ukrajina, Mančukuo, višijevska Francuska, italijanska „socijalna republika“ itd.

⁵⁴ Ti sporazumi su zaključeni 16. juna 1944. na Visu, i 1. novembra 1944. u Beogradu. Šire: S. Đorđević, *isto*, str. 100–104.

⁵⁵ Naime, sve do 1944. godine kraljevska (izbeglička) vlada vršila je spoljna, a narodnooslobodilački pokret unutrašnja ovlašćenja suverenosti u Jugoslaviji.

⁵⁶ Videti Preambulu i tačku 2. *Odluke Drugog zasedanja antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu*. Integralni tekst Petranović – Zečević, *isto*, str. 800–801.

pogrešan pristup konsensualnom, ugovornom karakteru republikske Jugoslavije, iz čega je moguće izvoditi zaključke o otcepljenju od Jugoslavije putem raskidanja te „saglasnosti“. Najpre, u trenutku usvajanja odluka Drugog zasedanja AV-NOJ-a narodi Jugoslavije, ni neposredno ni preko svojih federalnih jedinica (u formiranju), *nisu raspolagali suverenitetom* koji bi mogli da udruže u jugoslovensku državu. Suverenitet u Jugoslaviji bio je *podeljen* između okupacionih i kvislinških snaga, s jedne, i snaga narodnooslobodilačkog pokreta, s druge strane. Određena međunarodna ovlašćenja koja su poticala iz suvereniteta imala je i kraljevska (izbeglička) vlada u Londonu.⁵⁷ Dakle, nije sporan čin *političke volje* da se Jugoslavija izgradi na federativnom principu, odnosno da se u tom pravcu promeni njena unutrašnja državnopravna struktura. Organi narodnooslobodilačkog pokreta raspolagali su kapacitetom da tu volju formulišu, politički izraze i daju joj pravni oblik. Spor an je *osnov te volje*: on se nalazi u *faktičkoj vlasti* koju je narodnooslobodilački pokret u tom trenutku (novembar 1943) vršio na većem delu jugoslovenske teritorije, a ne u „*delegiranoj suverenosti*“ naroda, jer ona u tom obliku nije postojala, niti se kroz legitimne forme (plebiscit) izrazila.

U tom smislu, jugoslovenske federalne jedinice nastale su naknadno, kao elementi pravnog sistema i ustavne strukture Jugoslavije, a nisu svojom voljom formirale Jugoslaviju.

Prema navedenom, za međunarodno pravo *ne postoji vakuum u državnopravnoj egzistenciji Jugoslavije* u periodu 1941–1945. godine, niti ono prihvata kao relevantne činjenice bilo kakve promene u njenoj unutrašnjoj strukturi. Jugoslovenske republike, konstituisane u toku 1944. i 1945. godine,⁵⁸ za međunarodno pravo su obične administrativne, političko-teritorijalne jedinice, i nijedna od njih ne raspolaže kapacitetom, bilo u smislu pozivanja na ranije iste ili slične istorijske tvorevine (Srbija i Crna Gora), bilo u smislu pozivanja na „suverenost“ koju je 1943. godine „unela“ u Jugoslaviju da samostalno nastupa u međunarodnim odnosima, ako joj takvo

⁵⁷ Tako su, na primer, izbegličke vlade Jugoslavije i Grčke, 15. januara 1942, u Londonu zaključile *Sporazum o Balkanskoj uniji između Kraljevine Jugoslavije i Kraljevine Grčke*. Videti integralni tekst, Petranović – Zečević, *isto*, str. 771–772.

⁵⁸ Šire o pravnim elementima formiranja jugoslovenskih republika, Petranović – Zečević, *isto*, knjiga II, str. 85–122.

ovlašćenje ne prenese jugoslovenski ustav, odnosno tim aktom utvrđeni savezni državni organi.

b) Geopolitičke determinante

Slom evropskog sistema ravnoteže snaga, postavljenog na Jalti 1945. godine, ostavio je duboke posledice i na međunarodnopolitički položaj Jugoslavije. Prvo, *izričito je odbačeno helsinško načelo o nepovredivosti granica*. Nemačka je ujedinjena, prihvaćena je secesija baltičkih republika, ozbiljno se razmišlja o novim regionalnim ili, čak, i kvazifederativnim državnim tvorevinama u podunavskom basenu itd. Dakle, Jugoslavija više ne može da računa na međunarodni stav o garancijama *status quo* kao na jedini faktor podrške svojoj egzistenciji. Druga značajna promena je *napuštanje bipolarnog sistema distribucije evropske moći*. Raspad Varšavskog ugovora i povlačenje Sovjetskog Saveza sa evropske scene bitno menjaju jugoslovensku poziciju: ona više nije „tampon-zona“ između dva bloka i ne može da se osloni na međublokovski konfliktan odnos kao na faktor podrške toj svojoj poziciji. Treće, ponovo je aktivirano mnoštvo međunarodnih faktora koji, faktički, „popunjavaju“ nastali vakuum moći na širem balkanskom, podunavskom i srednjoevropskom prostoru, pa time utiču i na međunarodni položaj Jugoslavije. Pre svega, radi se o renesansi *pangermanizma*, omogućenoj ponovnim ujedinjenjem Nemačke. Kao istorijska ideja, pangermanizam se javlja po treći put u ovom veku i – suočen na Zapadu sa supranacionalnom strukturom Evropske zajednice – geopolitički se usmerava ka istoku i jugoistoku Evrope. Oslonjen na jezgro – državu od osamdeset miliona ljudi – duh germanske ekspanzije (privredna, informativna, tehnološka i politička) računa, pre svega, na procese postepene *funkcionalne integracije* sa Austrijom. Kroz različite oblike unija – železničke, poštanske, monetarne, carinske – po svemu sudeći već u narednoj deceniji pripremiće se teren za državnu pravnu inkorporaciju Austrije u sastav ujedinjene nemačke države.⁵⁹ Među-

⁵⁹ Pripajanje Austrije Hitlerovom Trećem Rajhu, 1938. godine, bilo je planirano i pre dolaska nacista na vlast. Još 1931. godine Austrija i Nemačka postigle su tzv. *preliminarni sporazum o carinskoj uniji*, kojim su dve države planirale jedinstveno trgovinsko područje na celini njihove nacionalne teritorije. Intervenirao je Savet Društva naroda, i od Stalnog suda međunarodne pravde zatražio savetodavno mišljenje

narodnopravni status toj državi tek u nešto većoj meri garantuju treće zemlje – *Državnim ugovorom* (1955) o uspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije⁶⁰ što će, verovatno, usporiti i diverzifikovati, ali ni u kom slučaju sprečiti anšlus. U takvoj međunarodnoj konstelaciji moguće prisustvo nemačke države na Karavankama vršice stalan pritisak na njene vladajuće krugove u pravcu dalje ekspanzije na jug radi ponovnog uspostavljanja osovine Baltik–Jadran, i zaposedanja velikih trgovinskih luka u Trstu i na Rijeci. Dakle, procese eventualnog otcepljenja Slovenije i Hrvatske, po svemu sudeći, snažno bi podržali najmoćniji faktori pangermanskog kompleksa. Prema nekim indicijama, ta podrška je već sada na sceni.⁶¹ Ono što je najznačajnije u analizi pangermanskog faktora na zbivanja u Jugoslaviji jeste *ponavljanje tipske, konkretno – istorijske situacije* iz tridesetih godina, kako u pogledu kontinentalne alokacije interesa, tako i u pogledu narastanja faktora uticaja u samoj Nemačkoj koji su, po logici, opredeljeni ka vođenju *imperijalne međunarodne politike*. O uticaju tog kompleksa na konstituisanje nemačke agresivne politike u 20. veku *Fric Fišer* je pisao: „Treći Rajh – a time i drugi svetski rat – ne bi bili mogući bez saveza između „vođe“, koji se izdigao iz malograđanskog sloja kao onaj koji pokreće mase i podstiče volju ljudi, i tradicionalnih agrarnih i industrijskih elita moći, koje su imale dominantno mesto uporedo i u oružanim snagama i u diplomatiji Nemačkog Rajha. Ove elite su reprezentovale *kontinuitet delovanja kroz decenije nacionalističko-državnih ostataka prošlosti i to u izuzetno visokoj meri...* pri tome su one prvenstveno „gledale u pravcu Istočne Evrope“ da bi stvorile „istočnu imperiju“ koja bi Rajhu osigurala vojno-privrednu autarhiju“. ⁶² (podvukao Z.Č.)

o kompatibilnosti takvog sporazuma sa čl. 88. Sen-Žermenskog mirovnog ugovora, koji je predviđao nezavisnost Austrije, tj. zabranjivao toj državi da bez saglasnosti Saveta Društva naroda menja svoj međunarodnopravni status. Sud je, većinom glasova, zauzeo stav da bi predložena carinska unija Austrije i Nemačke bila suprotna odredbama čl. 88. Sen-Žermenskog mirovnog ugovora i *Protokola o ekonomskoj nezavisnosti Austrije* od 2. oktobra 1922. godine. Integralni tekst tog savetodavnog mišljenja videti: P.C.I.J. Publications, Ser. A/B, No. 41 (1931).

⁶⁰ Za tekst Državnog ugovora videti: *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 2/1955.

⁶¹ Uporediti na primer, izjave predsednika Republike Hrvatske dr Franje Tuđmana, iz predizborne kampanje u proleće 1990. o planiranom konceptu „specijalnih odnosa“ Hrvatske i Nemačke.

⁶² Fric Fišer, *Savez elita, o kontinuitetu struktura moći u Nemačkoj 1871–1945. godine*, Nolit, Beograd, 1985, str. 161.

Drugi značajan međunarodni faktor koji pretenduje da se nametne u i oko jugoslovenskog prostora u promenjenoj konstelaciji snaga jeste *katolicizam*. Slom režima u Istočnoj Evropi umnogome je bio uslovljen i agresivnom političkom ulogom katoličke crkve.⁶³ U Poljskoj, Čehoslovačkoj, Mađarskoj, Hrvatskoj i Sloveniji katolicizam je bio motorna snaga antikomunističkog talasa i, istovremeno, faktor koji je istočnoevropske događaje povezivao u jedinstveni sistem. Evropska pozicija katoličke crkve određena je sa dva značajna faktora: prvo, kroz posmatranje Istočne Evrope kao svojevrzne *terra missionis*, tj. područja za ostvarivanje njene konfesionalne misije, i, drugo, kroz suprotstavljanje *nemačkoj (protestantskoj) ekspanziji* na jug Evrope. Kao zajedničko sredstvo za ostvarenje tih ciljeva, *međunarodni katolički kartel*, čiji ideološki interes reprezentuje Vatikan, a državni Italija, planira različite oblike međusobnog povezivanja katoličkih oblasti u srednjoj Evropi. Kao istorijska ideja, podunavska, katolička federacija nije nov fenomen, i javlja se po treći put u ovom veku. Prvi put je figurirala u projektu Karla I, austro-ugarskog vladara, o *federativnoj transformaciji Habsburške monarhije* (1916),⁶⁴ drugi put u *Čerčilovim planovima o preuređenju srednjoevropskog prostora* kao brane sovjetskoj ekspanziji na Zapad (1944),⁶⁵ dok se treći put javlja kao moguće rešenje jugoslovenske krize u određenim zapadnoevropskim krugovima. U svakoj od tih istorijskih varijanata ideja okupljanja katoličkih zemalja bila je organski suprotstavljena *jugoslovenskoj ideji*, odnosno zajedničkom životu i državnomopravnom jedinstvu Južnih Slovena, a kompatibilna gotovo sa svakim jugoslovenskim nacionalizmom: velikosrpskim, makedonskim, albanskim.⁶⁶

⁶³ O tome najilustrativnije svedoči identičan scenario državnih prevrata u Istočnoj Evropi u jesen 1989. godine. Masovne demonstracije sa upaljenim svećama, tradicionalnim jezuitskim simbolom, na ulicama Drezdena, Praga, Temišvara, Zagreba... isključuju svaku hipotezu o spontanosti „događanja naroda“ na Istoku.

⁶⁴ U jednoj prepisci sa američkim predsednikom Vilsonom, austrijski car Karlo je čak izjavio da Austro-Ugarska „ima prema volji naroda da postane savezna država u kojoj svako pleme na svojem tlu čini svoju sopstvenu državu“. Šire: Dž. P. Guč, *Diplomatska istorija moderne Evrope*, Beograd, 1933, str. 552.

⁶⁵ Radi se o tzv. perifernoj strategiji Velike Britanije: iskrcavanju na Balkan u zoni Jadrana, i prodoru prema Ljubljani i Beču. Da bi pripremili teren za taj plan Britanci su jedno vreme održavali i obaveštajne kontakte sa pojedinim funkcionerima „NDH“. Zbog Ruzveltovog otpora, ta strategija nikada nije ostvarena.

⁶⁶ Tako je, na primer, u toku Prvog svetskog rata kombinacija određenih katoličkih krugova o stvaranju posebne državne celine od Hrvatske i Slovenije koincidirala sa tzv. minimalnim ciljem srpske vlade – stvaranjem velike Srbije. Šire: M. Ekmečić, *isto*, str. 323.

Na tački secesije Slovenije i Hrvatske i – samom tom činjenicom – likvidacije jugoslovenske države u ovom trenutku su *podudarni interesi oba najjača regionalna faktora: pangermanskog i katoličkog*. Paralelogram sila je, drugim rečima, postavljen tako da se jugoslovenska država posmatra kao zajednički neprijatelj, kojeg treba po svaku cenu uništiti, a potom – na ovaj ili onaj način – određivati sudbinu njenog prostora i njenih naroda. Najnoviji razvoj međunarodnih odnosa: okončanje rata u Zalivu i promene u Albaniji na liniji njene demokratizacije i otvaranja ka Zapadu, pojačaće interese međunarodnog faktora za Jugoslaviju.

U novom rasporedu međunarodnih snaga određeni krugovi zadržaće interes za opstanak Jugoslavije kao nezavisne i celovite državne zajednice. To se odnosi, pre svega, na *Evropsku ekonomsku zajednicu*, čijim interesima odgovara centralizacija evropskih tržišta, a ne razbijanje, i čije članice nisu spremne da prihvate koncept potpune *nacionalne atomizacije*, jer se time otvara i niz zapadnoevropskih separatističkih tačaka, od Severne Irske do Baskije i Korzike. U okviru EEZ, podršku integritetu Jugoslavije trebalo bi, prvenstveno, očekivati od *Velike Britanije i Francuske*, čiji je interesni sklop tradicionalno i geopolitički suprotstavljen nemačkom i italijanskom ekspanzionizmu.

Održavanje orijentacije ka demokratskim reformama u Jugoslaviji, političkim i privrednim, ojačalo bi međunarodnu poziciju onih evropskih i širih faktora kojima odgovara celovita Jugoslavija kao međunarodni partner i, makar privremeno, zaustavilo međunarodne špekulacije o podeli sfera uticaja na jugoslovenskom prostoru u slučaju njenog raspada.

c) Ustavnopravne determinante

Ustav SFRJ određuje: „saveznu državu kao državnu zajednicu dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika... i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana“.⁶⁷

Ustavom se, dakle, određuje Jugoslavija kao, istovremeno i konfederativna (zajednica naroda i republika) i federativna

⁶⁷ Videti član 1. Ustava SFRJ.

zajednica (zajednica građana). Takvu dihotomiju izražava i struktura najviših državnih organa: jedan dom Skupštine SFRJ (Veće republika i pokrajina) i kolektivni šef države – Predsedništvo SFRJ – koncipirani su na konfederativnoj, a drugi dom Skupštine (Savezno veće) i savezna vlada – na federativnoj osnovi.⁶⁸ U *Osnovnim načelima* Ustava SFRJ, koja su „osnova i pravac za tumačenje ustava i zakona“,⁶⁹ rečeno je, *expressis verbis*, da je Jugoslavija stvorena *ujedinjenjem njenih naroda*, i da je to ujedinjenje izvršeno: „... polazeći od prava svakog naroda na samoopredeljenje uključujući i pravo na otcepljenje“.⁷⁰

Iz same formulacije u Osnovnim načelima ne proizilazi i, *mutatis mutandis*, pravo na otcepljenje federalnih jedinica SFRJ, i to iz dva razloga: (1) zato što Ustav ne sadrži ni na jednom mestu odredbu o „prenošenju“ prava naroda na njihove matične republike, dakle – republike ne mogu biti generalni supstituenti naroda, i (2) zato što Ustav sadrži i posebne norme o državnompravnom statusu teritorije Jugoslavije, koje izričito isključuju mogućnost *jednostranog otcepljenja*. Naime, u Ustavu SFRJ precizirano je: „Teritorija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije je *jedinstvena* i sačinjavaju je teritorije socijalističkih republika. ...Granica Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ne može se menjati bez *saglasnosti* svih republika i autonomnih pokrajina“.⁷¹ (podvukao Z.Č.)

Dakle, iz norme o *jedinstvenosti teritorije* proizilazi da se Ustavom ne dozvoljava da, istovremeno, različiti delovi teritorije SFRJ imaju različiti pravni status, dok iz norme o *saglasnosti* kao *conditio sine qua non* za promenu granice proizilazi obaveza saglasnosti svih federalnih jedinica pre otcepljenja, koje je, zapravo, jedan primenjeni oblik promene granice. S druge strane, pošto norma o jedinstvenosti teritorije, *implicite*, znači i zabranu jednostrane promene međunarodnog pravnog statusa dela jugoslovenske teritorije, to proizilazi da se Ustavom zabranjuje otcepljenje dela teritorije SFRJ ukoliko ne bi bilo preduzeto uz prethodnu saglasnost svih republika i pokrajina.

⁶⁸ Odredbe čl. 292. i amandmana XL, XLI i XLIII na Ustav SFRJ.

⁶⁹ Odeljak X Osnovnih načela Ustava SFRJ.

⁷⁰ Odeljak I, stav 1. Osnovnih načela Ustava SFRJ.

⁷¹ Čl. 5, st. 1. i 3. Ustava SFRJ.

Takvo ustavno opredeljenje konkretizuje *Krivični zakon SFRJ*, koji predviđa *dvostruku pravnu zaštitu teritorijalnog integriteta SFRJ*. U čl. 114 („*Kontrarevolucionarno ugrožavanje društvenog uređenja*“) kao jedan od zaštitnih objekata navedeno je „*federativno uređenje države*“, kao učinilac tog dela normirano je svako lice koje „učini delo upravljeno na... protivustavnu promenu“ tog uređenja.⁷² Nasuprot tome, u čl. 116. *Krivičnog zakona SFRJ* („*Ugrožavanje teritorijalne celine*“) inkriminisana je svaka aktivnost upravljena na to da se: „... silom ili protivustavnim putem otcepi neki deo teritorije SFRJ ili da se deo te teritorije pripoji drugoj državi“. ⁷³

Dakle, pozitivno jugoslovensko zakonodavstvo izričito zabranjuje: (1) svaku protivustavnu (dakle, i svaku jednostranu) promenu federativnog uređenja, bilo u pravcu uspostavljanja unitarnih, centralističkih, bilo konfederativnih odnosa, i (2) narušavanje teritorijalne celovitosti SFRJ, bez obzira da li se radi o pokušaju da se jedan deo njene teritorije konstituiše kao samostalna država, ili da se pripoji nekoj drugoj državi. U određenom smislu, taj drugi delikt je primenjeni oblik prvog, jer bi se otcepljenje, već i samo po sebi, moglo podvesti pod pojam „protivustavne promene federativnog uređenja“ primenom logičkog pravila *a maiori ad minus*.

Istovremeno, ni Ustav SFRJ ni pozitivni zakoni ne sadrže norme o eventualnoj proceduri za otcepljenje *udruženih naroda*. Ta činjenica navela je deo jugoslovenske pravne teorije da zaključi kako je pravo na „samoopredeljenje i otcepljenje“ jugoslovenskih naroda „potrošeno“, „konzumirano“ njihovom odlukom da žive u federativnoj Jugoslaviji. Međutim, čini se da se sa tom hipotezom ne možemo složiti iz dva značajna razloga:

– *prvo*, zato što se „jugoslovenski narodi“ nikada nisu po međunarodnim standardima ni izjašnjavali o stvaranju i opstanku Jugoslavije, već je Jugoslavija stvorena – sledom istorijskih činjenica, pa su u njenom sklopu i konstituisani posebni entiteti za svaki od njenih naroda;

– *drugo*, zato što je „pravo na samoopredeljenje“ i po međunarodnopravnim normama *neotuđivo*, pa samim tim i

⁷² Šire: *Komentar Krivičnog zakona SFRJ*, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 419–426.

⁷³ Šire: *isto*, str. 430–432.

„*nepotrošivo*“ pravo; dakle, da je Jugoslavija zaista nastala na osnovu formalnog aktiviranja prava na samoopredeljenje njenih naroda, oni bi, u svakom daljem istorijskom trenutku, mogli, u određenoj proceduri, da to pravo drugačije „iskoriste“.

USLOVI ZA OTCEPLJENJE: MATERIJALNOPRAVNI I PROCESNOPRAVNI USLOVI

Iz navedenog proizilazi da je akt otcepljenja, ako bi se preduzimao *lege artis*, a ne jednostrano, prinudno ili pod stranom intervencijom, ograničen brojnim materijalnim i formalnim uslovima. Te uslove postavlja ne samo *nacionalno zakonodavstvo* nego i *međunarodno pravo*, kako ugovorno, tako i običajno. Tek u slučaju njihovog kumulativnog ispunjenja može se prihvatiti čin otcepljenja kao legalan, a time i priznati državna zajednica nastala tim činom, odnosno druga teritorijalna promena do koje bi otcepljenje dovelo.

Prvo, treba napraviti distinkciju između slučaja otcepljenja u kojem matična država nastavlja da postoji (pa se svi pravni odnosi i raspravljaju između nje i „otcepljenog“ dela ili delova) i slučaja tzv. *raspada države*, kada ona konačno završava svoju međunarodnu egzistenciju, a na njenoj teritoriji dolazi do stvaranja dva ili više novih međunarodnopravnih subjekata.⁷⁴ S druge strane, već je pomenuta distinkcija između *otcepljenja u užem smislu reči*, dakle izdvajanja dela državne teritorije u novu državnu zajednicu, i *pripajanja* dela teritorije drugoj državi.⁷⁵ Konačno, za analizu pravnih uslova za otcepljenje važno je i to da li do secesije dolazi *mirnim putem*, ili je posledica *oružanog sukoba*, unutrašnjeg (građanskog) ili *međunarodnog*.

Skup materijalnih i procesnih uslova za otcepljenje koje ćemo analizirati u ovom odeljku ne treba shvatiti kao *univerzalne*, za sve moguće slučajeve secesije. Takav pregled ne bi ni bio moguć, s obzirom na značajne razlike u međunarodnoj

⁷⁴ Tako je, na primer, navedeni slučaj odvajanja Norveške od Švedske (1905) primer tzv. klasične secesije, dok je slučaj Austro-Ugarske (1918) primer raspada.

⁷⁵ U tom smislu, konstituisanje mađarske i čehoslovačke države 1918. jeste otcepljenje u užem smislu (od Austro-Ugarske), dok je pripajanje njenih delova poljskoj, jugoslovenskoj, rumunskoj i italijanskoj državi – primer secesije radi aneksije.

praksi tog fenomena. Naprotiv, cilj analize je ukazivanje samo na *zajedničke, minimalne* uslove bez kojih nijedno otcepljenje ne bi bilo u skladu sa međunarodnim pravom, dakle – preciziranje *međunarodnih standarda* za legalitet secesije.

a) Materijalni uslovi

Postoje dva osnovna materijalnopravna uslova za kvalifikaciju određene aktivnosti kao „otcepljenja“ prema međunarodnom pravu: (1) pitanja subjekta otcepljenja, i (2) materijalnih uslova koje konkretna zajednica, koja pretenduje da se otcepi, mora prethodno da ispuni.

(1) *Subjekt prava na otcepljenje* je, načelno – „narod“. Sam pojam narod nije do kraja preciziran u međunarodnom pravu, i obuhvata različite nacionalne, etničke, verske, jezičke i kulturne zajednice. Iako međunarodno pravo ne poznaje razliku između naroda prema stepenu njihove razvijenosti,⁷⁶ ipak sve zajednice ne uživaju podjednaki faktički kapacitet za otcepljenje. Međunarodno pravo taj kapacitet ne priznaje *nacionalnim manjinama*, dakle, etničkim zajednicama koje imaju svoju „matičnu“ državu, jer polazi od činjenice da su ti narodi ostvarili svoje pravo na samoopredeljenje, a da se pitanje manjinskih zajednica rešava kroz sistem međunarodnopravnih normi o *zaštiti prava čoveka*. S druge strane, otcepljenje manjinskih teritorija radi njihovog pripajanja drugoj državi ne može biti međunarodnopravno priznato zbog kogentnih normi kojima se garantuje *teritorijalni integritet država*.⁷⁷

U pogledu *autohtonih nacionalnih zajednica*, međunarodno pravo izričito navodi tri slučaja u kojima je legitimno pravo na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje. To su: (1) antikolonijalne borbe; (2) otpor stranoj okupaciji, i (3) borbe protiv rasističkih režima.⁷⁸ Dakle, izvan *koloni-*

⁷⁶ Iako je u *Statutu Međunarodnog suda pravde*, u čl. 38, t. 1, odeljak (d) korišćen termin „prosvetečeni narodi“.

⁷⁷ Na primer, čl. 2, tač. 4. Povelje UN, *Deklaracija o jačanju međunarodne bezbednosti* iz 1970. godine (videti: Spoljnopolitička dokumentacija, 1/1971), *Rezolucija Generalne skupštine UN 3314 (XXIX)* – definicija agresije (videti: SPD, 5-6/1974) iz 1974. godine itd.

⁷⁸ Za međunarodnopravnu definiciju *rasističkog režima* videti čl. 1, a. 1, *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* iz 1966. godine (integralni tekst: „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 6/1967).

jalnog kompleksa, međunarodnopravno su legitimno otcepljenja koja nastupaju kao posledica *ratne okupacije*, u međunarodnim sukobima, i *rasističkih režima*.⁷⁹ Restriktivan prilaz subjektivitetu prava na otcepljenje ne znači, međutim, da su drugi slučajevi otcepljenja, sami po sebi, zabranjeni po međunarodnom pravu, već podrazumeva da se u tim slučajevima secesionistički pokret ne može (uspešno) pozivati na pravo na samoopredeljenje pred međunarodnom zajednicom.

Nameće se pitanje da li subjektivitet u pogledu prava na otcepljenje pripada i tzv. *teritorijalnim zajednicama*. U slučajevima kada su te zajednice u dovoljnom stepenu *nacionalno homogenizovane*, kao što je to bio slučaj sa Norveškom, Finskom, Litvom ili Slovenijom, prethodno pitanje ima samo akademski značaj. U takvim situacijama dolazi do tzv. *teritorijalizacije naroda*, pa se pravo naroda poklapa sa pravom teritorijalne zajednice. Mnogo su složeniji slučajevi kada je *jedan narod podeljen* u više različitih političko-teritorijalnih, ili čak međunarodnih jedinica,⁸⁰ kao i kada određena *teritorijalna zajednica ima višenacionalan sastav*, a u njenom stanovništvu, odnosno između etničkih i nacionalnih grupa u njenom sastavu, ne postoji saglasnost oko nameravanog otcepljenja, što je najčešće slučaj.⁸¹ U takvim slučajevima ne postoje precizne međunarodnopravne norme, ali je, na osnovu dosadašnje prakse, jasno da su teritorijalno podeljeni narodi samo izuzetno uspevali da ostvare pravo na samoopredeljenje, na primer *Jevreji*, kao i da su nacionalno mešovite teritorijalne zajednice retko i izuzetno uspevale da se osamostale.⁸²

Kada se radi o *tehnicima ostvarivanja prava na samoopredeljenje i otcepljenje*, međunarodno pravo ne poznaje slučajeve tzv. *nacionalnih plebiscita*, odnosno izjašnjavanja pripadnika jednog naroda o sopstvenom statusu, odnosno o statusu

⁷⁹ Za ograničenje prava na samoopredeljenje za tri navedena slučaja videti: *Aneks Deklaracije o nedopustivosti intervencije i mešanja u unutrašnje poslove država* (Preambula, alineja 5). Integralni tekst *Grada međunarodnog javnog prava* (grupa autora), Dnevnik, Novi Sad, 1988, knjiga prva, str. 346–350.

⁸⁰ Tipičan primer su Kurdi, podeljeni između Turske, Iraka, Irana i Sovjetskog Saveza.

⁸¹ Protestantsko (englesko) i katoličko (irsko) stanovništvo Severne Irske ne može da se složi oko otcepljenja te pokrajine od Velike Britanije, ali se zato švedsko i finsko stanovništvo u Finskoj u potpunosti saglasilo oko otcepljenja te zemlje od Rusije (1917).

⁸² Ponekad se, kao prelazno rešenje, uspostavlja tzv. *međunarodni režim* nad teritorijama koje, u nacionalno mešovitim uslovima, pretenduju ka samostalnosti. To je bio slučaj sa *Slobodnim gradom Dancigom* (1920–1939), nastanjenim nemačkim i poljskim stanovništvom, kao i (u projektima UN) sa Jerusalimom i Trstom (1948).

teritorije na kojoj živi. Naprotiv, svi dosadašnji međunarodni plebisciti organizovani su na principu izjašnjavanja tzv. *političkog naroda*, dakle *populusa*, a ne *etnosa*. To je praksa u međunarodnom pravu još od 1791. godine, kada je Francuska plebiscitom rešavala pitanje prisajedinjenja *Avinjona*, a koja je potvrđena 1860. godine, kada se odlučivalo o sudbini *Savoje* i *Nice*.⁸³ Princip teritorijalnog, a ne nacionalnog plebiscita naročito je primenjen u tzv. *versajskom sistemu*; politički, a ne etnički narod, izjašnjavao se o sudbini *Eupena i Malmedija* (priključeno Belgiji), severnog Šlezviga (Danskoj), kao i u slučajevima *Sarskog bazena*, određenih delova *istočne Pruske*, *Šlezije* itd. U svim tim slučajevima za međunarodnu zajednicu nije bila relevantna volja etničke ili nacionalne grupe, već stanovništva sporne teritorije, bez obzira na to da li se radilo o otcepljenju radi prisajedinjenja nekoj drugoj državi ili o konstituisanju posebne zajednice.⁸⁴

Međutim, činjenica da u međunarodnoj praksi nisu poznati nacionalni plebisciti ne znači da su oni istovremeno bili i sredstva nacionalne majorizacije, odnosno preglasavanja. Plebisciti o otcepljenju uglavnom su primenjivani u odlučivanju o tzv. *perifernim teritorijama*, odnosno bili su u funkciji korekcije i preciziranja granica. Najverovatnije – iako u dosadašnjoj praksi nismo naišli na slične slučajeve – međunarodno pravo ne bi moglo da prihvati čist model „teritorijalnog plebiscita“ prilikom odlučivanja o onim teritorijama na kojima, u toku dugog vremenskog perioda, zajedno žive pripadnici dve ili više autohtonih zajednica, jer bi se u tim slučajevima taj model pretvorio u svoju suprotnost: garancija jednog, ostvarivala bi se kršenjem drugog prava, iste prirode i osnova. Posebno je značajno uočiti distinkciju između pojma „*politički narod*“, kao subjekta prava na plebiscit u evropskoj praksi, i istog tog pojma konstruisanog u velikohrvatskoj separatističkoj ideologiji, gde je on označavao instrument za nacionalnu asimilaciju srpskog i drugog nehrvatskog življa kroz fikciju tzv. hrvatskog političkog naroda.

⁸³ Šire o tim plebiscitima: *Pravna enciklopedija, Savremena administracija*, Beograd 1979, str. 958.

⁸⁴ Videti članove: 34, 49, 88, 94. i 101. *Versajskog mirovnog ugovora* (1919) između savezničkih i udruženih sila i Nemačke.

Iako nije izričito navedeno, može se zaključiti da *međunarodno pravo nije skloni sukcesivnom priznavanju prava na otcepljenje*. Jednom, kada se nacionalna država konstituiše na određenoj teritoriji, bude međunarodno priznata i stupi u faktički i pravni saobraćaj sa drugim državama, ona se priznaje i kao tzv. politički narod, i preuzima u isključivu nadležnost suvereno odlučivanje o svom daljem postojanju, unutrašnjoj strukturi i eventualnom otcepljenju pojedinih svojih delova. Naime, *prvobitno pravo na samoopredeljenje*, kao kolektivno pravo naroda, *ne prenosi se dalje*, na uže grupe u okviru političkog naroda.⁸⁵ Razlozi međunarodnog mira i bezbednosti, i stabilizacije međunarodnih odnosa, svakako opravdavaju takav način primene prava na samoopredeljenje.

(2) Ukoliko se pripaja drugoj državi, *zajednica koja se otcepljuje* za takav akt mora imati saglasnost matične države, a ukoliko namerava da se konstituiše kao suverena država, mora prethodno ispunjavati materijalne uslove kao i svaka druga država. Tradicionalno, međunarodno pravo postavlja dve grupe takvih uslova. Prva grupa se tiče *atributa koje država mora posedovati*, a druga – *funkcija koje mora biti u stanju da obavlja*.

Svaka država, bez obzira na način na koji nastaje, u trenutku konstituisanja mora posedovati tri bitna uslova – atributa: *teritoriju, stanovništvo i suverenu vlast*. Ona se mora prostirati i na tačno određenoj teritoriji, sa granicama koje ne moraju biti do kraja precizno utvrđene, ali moraju biti u osnovi međunarodno priznate. Dalje, država mora imati koherentno stanovništvo, koje mora imati osećaj da joj pripada i nameru da u njoj živi. Konačno, država mora, u trenutku nastajanja, imati i suverenu vlast, dakle efektivnu mogućnost da na celini svoje teritorije vrši akte vlasti, i monopol na sredstva fizičke prinude na toj teritoriji. Nedostatak bilo kojeg od tih uslova čini državu invalidnom po međunarodnom pravu i presudno utiče na njeno priznanje od strane drugih država.

U okviru toga, eventualno otcepljenje pojedinih delova jugoslovenske teritorije zahtevalo bi detaljno preispitivanje ispunjenosti tih uslova, naročito kada se radi o *Hrvatskoj*. Ta

⁸⁵ Najbolji primer za ilustraciju tog pravila je slučaj *secesionističkog rata u SAD* (1861–1865), kada pravo na samoopredeljenje, na osnovu kojeg su konstituisane SAD, nije priznato tzv. južnim državama, iako su one u tom trenutku imale status suverenih jedinica u okviru američke unije.

teritorija, naime, nema utvrđene granice koje bi bile međunarodnopravno validne, jer su njene granice utvrđene u svojstvu administrativne, političko-teritorijalne jedinice Jugoslavije i ne mogu pretendovati da dobiju međunarodno priznanje same po sebi. S druge strane, veliki delovi stanovništva te republike ne prihvataju otcepljenje i žele da žive u jugoslovenskoj republici, a o toj činjenici nije sproveden plebiscit. Konačno, na skoro jednoj trećini teritorije Republike Hrvatske njeno trenutno rukovodstvo nije u stanju da vrši suverenu vlast, odnosno da ostvaruje akte vlasti, a na preostale dve trećine ono vrši tu vlast samo delimično, jer bezbednosne funkcije, kao esenciju vlasti, vrše jedinice i ustanove JNA, kao institucije savezne države. U nešto manjoj meri, ti zaključci su ispravni i u pogledu Slovenije i svih drugih federalnih jedinica. Dakle, u slučaju jugoslovenskih republika ne može se govoriti ni o postojanju *utvrđene teritorije*, kao baze za otcepljenje, a još manje o *stanovništvu*, jer je najveći deo državljana SFRJ opredeljen da živi u Jugoslaviji, kao državi, pa samim tim ne može, *mutatis mutandis*, da bude istovremeno stanovništvo neke druge države. Konačno, te zajednice nemaju – bar za sada – onaj kvantum suverene vlasti koji ih čini *kapacitatibilnim* za samostalnu državnu egzistenciju.⁸⁶

Navedene materijalne uslove za postojanje države, pa samim tim i *prethodne uslove za otcepljenje*, međunarodno pravo postavlja zato da bi države bile u stanju da vrše *minimum svojih funkcija*. Taj minimum obuhvata tri bitne funkcije:⁸⁷ pravo vođenja rata (*ius belli*), pravo međunarodnog ugovaranja (*ius tractatum*) i aktivno i pasivno pravo poslanstva (*ius legationis*). Da bi bila u stanju da obavlja te funkcije, država mora, pored ispunjavanja prethodna tri materijalna uslova, da poseduje *oružane snage*, makar i minimalne, i da bude *međunarodno priznata* (da bi imala sa kim da razmenjuje diplomatske predstavnike i zaključuje ugovore). Očigledno je

⁸⁶ Istina, jugoslovenske republike raspolazu određenim *funkcijama vlasti*, koje proističu iz suvereniteta. Često je opseg tih funkcija veći od opsega kojim raspolaze Federacija. Međutim, za međunarodno pravo je značajno da one te funkcije ne vrše po svom sopstvenom pravu, *ex iure proprio*, već samo kao pravni subjekti unutar SFRJ, u okviru koje jedino i postoje. Dakle, za međunarodno pravo, jugoslovenske republike su *područni organi jugoslovenske države* i ne raspolazu originernim subjektivitetom.

⁸⁷ Neki teoretičari dodaju i četvrtu funkciju: sposobnost za vršenje prava i obaveza po međunarodnom pravu. Mi smo, međutim, mišljenja da je ta sposobnost već sadržana u uslovu *suverenosti*, jer suverenost snabdeva državu faktičkom sposobnošću za vršenje međunarodnih prava i obaveza.

da jugoslovenske republike u ovom trenutku nisu u stanju da ih vrše.⁸⁸ One, osim snaga unutrašnjih poslova (redovni i rezervni sastav) *nemaju oružane snage* koje bi im omogućile *ius belli*, a – izvan SFRJ – *ne predstavljaju subjekte međunarodnog prava*, pa nisu u stanju da obavljaju preostale dve državne funkcije.

b) Procesnopravni uslovi

Dva su minimalna procesna uslova za međunarodnu legitimnost otcepljenja. Prvi uslov tiče se *načina izražavanja volje naroda*, a drugi *poštovanja prinudnih normi međunarodnog prava*. Međunarodno pravo zahteva kumulativno ispunjavanje i tih uslova, jer su oni garancija da prilikom otcepljenja nije učinjen međunarodni delikt, odnosno protivpravna radnja iz koje, prirodno, ne bi mogle da nastanu ni legitimne pravne i faktičke posledice.

(1) *Način izražavanja volje naroda* po pitanju otcepljenja nije kodifikovan ni u jednom međunarodnom aktu. Međutim, može se reći da je u dosadašnjoj međunarodnoj praksi *standardizovan* taj način do granice na kojoj se može govoriti o *običajnom pravilu međunarodnog prava*. Suština tog uslova svodi se na obezbeđivanje *autentične volje* naroda sporne teritorije, odnosno na ograničavanje prava nacionalne elite u tumačenju i izražavanju te volje. Nije sporno da je klasičan, najpogodniji način za izražavanje te volje *plebiscit (referendum)*. Da bi plebiscit bio međunarodno valjan, neophodno je: (1) da se organizuje i sprovodi slobodno, bez ikakve prisile, moralne ili fizičke; (2) da se pitanje koje se iznosi na plebiscit dovoljno precizno formuliše, kako bi biračko telo znalo o čemu se i za šta izjašnjava.⁸⁹ Prvi uslov sprečava *prinudu*, a dru-

⁸⁸ Međunarodni komitet pravnika, formiran u okviru Društva naroda 1921. godine, povodom spora između Finske i Švedske, oko Alandskih ostrva, zauzeo je sledeći stav oko graničnog datuma suverenosti Finske: „Teško je reći kog datuma je Finska republika definitivno konstituisana kao suverena država u pravom smislu te reči. To svakako nije bio slučaj pre no što je stvorena *stabilna politička organizacija*, i pre no što su javne vlasti postale dovoljno jake da se *zaštite na celoj teritoriji zemlje*, bez pomoći stranih trupa“. (podvukao Z.Č.) *League of Nations Official Journal*, 1929. Suppl. Spec. No. 3, p. 9.

⁸⁹ Tako je, na primer, formulacija pitanja na referendumu o otcepljenju u Republici Sloveniji, 23. decembra 1990, bila međunarodnopravno nevažeća, jer nije sadržala izričito postavljeno pitanje da li se Republika Slovenija otcepljuje od SFRJ ili ne, već pitanje o toj republici kao „samostalnoj i nezavisnoj državi“. Dakle, o statusu koji ona već delimično uživa u SFRJ.

gi *zabludu*, kao mane volje koje međunarodno pravo postavlja kao uzroke invalidnosti svih međunarodnopravnih poslova.⁹⁰ *Međunarodna kontrola* nad sprovođenjem plebiscita je moguća, ali ne i obavezna, a zavisi od toga da li se plebiscit sprovodi nakon *okončanog ratnog sukoba* (pa je kontrola predviđena mirovnim ugovorom) ili na osnovu *odluka nadležnih organa Ujedinjenih nacija* u vršenju njihovih funkcija prema Povelji Ujedinjenih nacija u pogledu zaštite međunarodnog mira i bezbednosti.⁹¹ U svakom slučaju, međunarodna kontrola plebiscita o otcepljenju morala bi da se procenjuje *prema konkretnim okolnostima* u kojima se izjašnjavanje organizuje: u nekim slučajevima, naročito kada se plebiscit odvija neposredno nakon oružanih sukoba, ili u atmosferi koja pretila izbijanjem takvih sukoba, međunarodna kontrola bila bi neophodna da se obezbedi minimum nepristrasnosti u tehnici samog plebiscita, kao i da se spreče pritisci različitih vojnih i policijskih formacija na stanovništvo koje se izjašnjava. U drugim situacijama međunarodna kontrola može da bude i u funkciji pritiska na legalne organe države u kojoj se plebiscit sprovodi i suspenzije njihove funkcije na određenoj teritoriji.

Pored plebiscita, kao prihvatljiva forma izražavanja volje naroda u pogledu otcepljenja može da se uzme i *neposredno izjašnjavanje o ustavnom dokumentu* države koja se činom otcepljenja stvara. Pri tome je značajno da se sam ustavni dokument, odnosno tekst koji se podnosi na neposredno izjašnjavanje, formuliše tako da prosečnom građaninu koji o njemu glasa bude nedvosmisleno jasno da se radi o *stvaranju nove države*, odnosno o otcepljenju.⁹² Pošto se u tom slučaju *de facto*, radi o jednoj posebnoj vrsti plebiscita, analogno se primenjuju navedena pravila za legalitet plebiscita o otcepljenju. Logika priznavanja te tehnike izjašnjavanja kao adekvatne za izražavanje volje naroda oko predloženog otcepljenja svodi se na formulu: ko može više, može i manje. Jer, „otcepljenje“

⁹⁰ O mestu prinude i zablude kao mana volje u međunarodnom pravu videti: čl. 48, 50. i 51. *Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora*, iz 1969. godine, i *Deklaracija o zabrani vojne, političke i ekonomske prinude pri zaključivanju ugovora*, te posebna rezolucija u vezi s tom deklaracijom, obe iz 1969. godine. Integralni tekst sva tri dokumenta: „Službeni list SFRJ – dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 30/1972.

⁹¹ Videti glavu VII (čl. 39–51) Povelje UN.

⁹² To je naročito značajno ako se izjašnjavanje obavlja u zajednicama koje, iako nisu suverene države, poseduju ustavne tekstove unutar pravnog sistema savezne države (na primer, ustavi republika u Sovjetskom Savezu i Jugoslaviji).

je logički i suštinski sadržano u materijalnom pojmu ustava, kao akta suverene vlasti. Do zabune, ipak, može doći ako se izjašnjavanjem narod opredeljuje samo o tzv. formalnom ustavu, dakle o pravnom aktu koji ne izražava materijalne elemente suverenosti, ali nosi formalnu oznaku „ustava“. U takvom slučaju, tj. ukoliko usvajanje ustavnog akta, pa čak i na referendumu, ne povlači za sobom i konstituisanje ustavnosti u materijalnom smislu, odnosno sticanje atributa suverenosti kroz i preko tog akta, smatramo da takav referendum ne bi mogao da se prihvati kao adekvatan metod izjašnjavanja o otcepljenju. Taj zaključak proizilazi već iz činjenice da je otcepljenje, i po vremenskim periodima u kojima nastupa, i po mestu koje ima u životu savremenih država – izuzetak, a da se izuzeci u pravu usko tumače.

U teoriji je sporno da li su *neposredni izbori za narodno predstavništvo* (parlament, skupština, odnosno drugi odgovarajući organ) tehnika koja je zadovoljavajuća za izražavanje narodne volje u pogledu otcepljenja. Praktično, to pitanje se svodi na dilemu da li je neposredno izabrano narodno predstavništvo organ koji je legitimno ovlašćen da sam, bez plebiscitarnog izjašnjavanja celokupnog stanovništva proglasi otcepljenje. Mišljenja smo da i u tom slučaju treba poći od karaktera samog skupštinskog organa. Ukoliko su izbori sprovedeni za odgovarajući *organ federalne jedinice* ili drugi oblik političko-teritorijalnog organizovanja u okviru suverene države, bez obzira na to kako se taj organ formalno naziva, onda sama odluka predstavničkog tela ne bi bila međunarodnopravno legitimna da dovede do čina otcepljenja, jer je očigledno postupanje predstavničkog tela *ultra vires*, odnosno u prekoračenju nadležnosti. Ukoliko se, međutim, radi o izborima za *predstavnički organ suverene države*, koji su sprovedeni mimo i izvan pravnog sistema zemlje kojoj sporna teritorija pripada, tj. ako je stanovništvo u trenutku izbora znalo da se izjašnjava o potpuno suverenom organu, onda je nesporno da bi takav organ imao i kapacitet da proglasi otcepljenje. Međutim, po našem mišljenju, faktički čin otcepljenja bi se u toj situaciji već *dogodio*, i to u trenutku izbora takvog predstavničkog tela, njegovog konstituisanja i preuzimanja faktičke vlasti na odgovarajućoj teritoriji, pa bi naknadno proglašenje otcepljenja imalo samo deklarativni karakter.

Sva druga izjašnjavanja o otcepljenju koje bi preduzeli uži organi, a posebno oni koji nisu neposredno birani, na primer, izvršni organi parlamenta, vlada, inokosni ili kolektivni šefovi upravne vlasti na teritoriji o kojoj se radi itd. – ne bi mogla da budu međunarodnopravno prihvaćena kao legitimne odluke o otcepljenju određene teritorije.

(2) *Saglasnost sa prinudnim normama međunarodnog prava*⁹³ je drugi značajni procesnopravni uslov za međunarodnu prihvatljivost otcepljenja. Njegova suština je u opredeljenju međunarodne zajednice da *ne prihvati promene u državnompravnom statusu teritorije do kojih je došlo kršenjem kogentnih (prinudne) normi* pozitivnog međunarodnog prava, bez obzira na ostale okolnosti pod kojim su te promene nastupile. Taj princip proizilazi iz opšteg pravnog načela da niko ne može izvlačiti korist iz nezakonitih radnji: *ex malitia nemo commodum habere debet*.⁹⁴ Kao norme međunarodnog prava čije kršenje *eo ipso* čini ništavnim izvršeno ili pokušano otcepljenje mogu se navesti: *agresivni rat*⁹⁵ ili bilo koji drugi vid *agresije* utvrđen međunarodnopravnim pravilima,⁹⁶ *genocid*, odnosno bilo koji drugi zločin protiv čovečnosti i međunarodnog prava,⁹⁷ zatim *kršenje međunarodnih ugovora* kojima se imperativno određuje status određene teritorije, kao što su mirovni ugovori, sporazumi o neutralnosti itd.⁹⁸

S obzirom na progresivan razvoj međunarodnog prava, posebno u periodu posle drugog svetskog rata, smatramo da bi se u faktičkoj proceni konkretnog čina otcepljenja i okolnosti pod kojima je preduzet, sa prinudnim normama međuna-

⁹³ Pod prinudnom (kogentnom) normom međunarodnog prava, smatra se ona norma, ugovorna ili običajna, koju države svojim sporazumom ne mogu da promene, ili da izbegnu njenu primenu. Izričiti spisak tih normi ne postoji, a za širi komentar njihovog opsega videti: V. Ibler, *isto*, str. 117–118.

⁹⁴ Navedeno prema: *Sec. Ulpianus – Digesta*, 50, 17, 134, 1.

⁹⁵ U *Deklaraciji o jačanju međunarodne bezbednosti* (t. 5) izričito se navodi da „nikakvo sticanje teritorije, nastalo kao posledica pretnje silom ili upotrebe sile neće biti priznato kao zakonito ...“. Integralni tekst: SPD, 1/1971.

⁹⁶ Za iscrpnu listu svih tehničkih oblika agresije videti *Prilog uz Rezoluciju Generalne skupštine UN 3314 (XXIX)* o definiciji agresije iz 1974, čl. 3. Šire: SPD, 5–6/1974.

⁹⁷ Videti *Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida* od 9. decembra 1948 („Službeni vesnik FNRJ“, br. 2/1950) i *Konvenciju o nezastarevanju ratnih zločina i zločina protiv čovečanstva*, od 1968. godine („Službeni list SFRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 50/1970).

⁹⁸ Tako je, na primer, suverenitet Austrije utvrđen Državnim ugovorom iz 1955. godine, i pripajanje ma kojeg njenog dela nekoj drugoj državi, ili njegovo otcepljenje, značilo bi povredu međunarodnih obaveza sadržanih u tom ugovoru. Sličan status imao je i Kipar po Ciriškim sporazumima iz 1959. godine.

rodnog prava, morala da primeni tzv. *intertemporalna koncepcija međunarodnog prava*, odnosno da bi se usklađenost akta ili radnje sa pravnom normom cenila prema pravnim standardima važećim u trenutku donošenja akta, odnosno preduzimanje radnje.⁹⁹

U konkretnim jugoslovenskim uslovima, taj uslov znači da bi sve aktivnosti na planu otcepljenja delova jugoslovenske teritorije, preduzete *uz pomoć ili na podsticaj iz inostranstva*, kao i aktivnosti zasnovane na etničkoj strukturi pojedinih teritorija, nastale usled *preduzetog genocida ili drugog međunarodnog zločina*, bile *ipso facto* protivpravne sa stanovišta međunarodnog prava, i kao takve ne bi mogle da budu priznate u međunarodnoj zajednici.

PRAVNE POSLEDICE OTCEPLJENJA

U slučaju da do otcepljenja dela državne teritorije dođe, nastaju različite pravne posledice, zavisno od toga da li je do secesije došlo *mirnim putem* ili *nakon oružanog sukoba*, zatim da li su *novostvorene države* stekle potpun međunarodnopravni subjektivitet ili su *pripojene drugim suverenim državama*. Najznačajnije pravne posledice otcepljenja su: (1) promene u teritorijalnim, a posebno u graničnim režimima; (2) promene nastale usled sukcesije država, i (3) obaveze nastale u vezi s primenom standarda zaštite manjina.¹⁰⁰

a) Promene u teritorijalnim (graničnim) režimima

Najznačajnije pravne posledice otcepljenja svakako su u zoni tzv. *teritorijalnih režima*: određena teritorija menja svoj državnopravni i međunarodni status, na njoj iščezava pretходna suverena vlast i uspostavlja se nova. Rečju, menja se međunarodna politička mapa.¹⁰¹ Centralno pitanje teritorijal-

⁹⁹ O koncepciji intertemporalnog prava videti arbitražnu presudu u slučaju *Las Palmas* (1928), kao i: Smilja Avramov – Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1983. str. 333–334.

¹⁰⁰ Naravno, pravnih posledica otcepljenja ima više, one obuhvataju i oblasti kao: primena monetarnog sistema, carina, priznavanje i izvršavanje sudskih odluka, saobraćajni režimi itd., ali je taj „periferni“ krug manje značajan za potrebe ove analize.

¹⁰¹ Kao značajno pitanje teritorijalnih režima u slučaju otcepljenja može se postaviti određena međunarodna obaveza novostvorenoj državi, kojom se ona uslovljava u

nih režima jeste tzv. *pitanje granica*. Ono sadrži dva osnovna elementa: tzv. međunarodni i unutrašnji granični režim.

(1) *Međunarodni granični režim* pretpostavlja utvrđivanje međunarodno priznatih granica države koje se obrazuje nakon otcepljenja. Naime, samim faktičkim činom otcepljenja, dakle transfera suverenosti, određena zajednica ne stiče i subjektivitet u međunarodnom pravu. Ona taj status dobija tek činom priznanja, dakle primanja u međunarodnu zajednicu kao njenog ravnopravnog člana. Tim činom se utvrđuju i međunarodne granice nove države, eksplicitno ili implicitno. Pod eksplicitnim, izričitim utvrđivanjem granica podrazumeva se da te granice garantuje jedna ili više stranih država. Tako su, na primer, belgijske granice, nakon otcepljenja devet južnih holandskih provincija, 1830. godine, garantovale velike sile *Londonskim ugovorom*, kojim je utvrđen i neutralni status te države.¹⁰² Pod implicitnim, posrednim, utvrđivanjem granica podrazumeva se njihovo prećutno priznanje, koje se najčešće izvodi neosporavanjem već postojećih granica države – prethodnika, uz normalnu komunikaciju sa novostvorenom državom. Tako je, na primer, u periodu 1918–1920. godine Švedska priznala Finskoj za zajedničku granicu svoju bivšu granicu sa Rusijom time što je sa njom uspostavila normalne diplomatske odnose, bez osporavanja granične linije.¹⁰³

Jugoslovenske međunarodne granice utvrđene su *sistemom mirovnih ugovora*, nakon prvog svetskog rata, sa Austrijom, Mađarskom i Bugarskom, kao i *Rapalskim sporazumom* (1920) sa Italijom. Državna granica prema *Albaniji i Grčkoj* nasleđena je, tj. preuzeta kao granica *Kraljevine Srbije i Crne Gore* i te dve države, utvrđena nakon balkanskih ratova, 1913. godine. Jugoslovensko-rumunska granica utvrđena je *posebnim sporazumom o podeli Banata* (1919),¹⁰⁴ i kasnije potvrđena

priznanju subjektiviteta. To može biti obaveza uspostavljanja stranih vojnih baza, drugih međunarodnih službenosti, demilitarizacija pojedinih oblasti itd. Srbija je 1878. godine, kao uslov za međunarodno priznanje na Berlinskom kongresu, preuzela mnoštvo međunarodnih obaveza. Šire: Milan Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, knjiga I, Kultura, Beograd, 1956, str. 461–462.

¹⁰² Neutralni status Belgije održan je sve do Prvog svetskog rata.

¹⁰³ Međutim, kao čin političke protivusluge za priznavanje države i prihvatanje granice Finska je dala široka prava za švedsku manjinu i prihvatila demilitarizaciju *Alandskih ostrva*.

¹⁰⁴ Šire: *Vojna enciklopedija*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1973, tom 4, str. 107, kao i detaljna mapa koju, kao ilustraciju jugoslovenskih i rumunskih teritorijalnih aspiracija u Banatu, daje M. Ekmečić (*isto*, str. 545).

Trijanonskim mirovnim ugovorom. Jugoslovenske granice, u slučaju otcepljenja, možemo podeliti na dve osnovne grupe: (1) na one koje su međunarodno garantovane, tj. koje su utvrđene višestranim međunarodnim ugovorima čije su članice, pored Jugoslavije i pogranične zemlje, i treće države, i (2) na one koje nisu međunarodno garantovane, tj. koje su utvrđene samo bilateralnim sporazumima. Većina jugoslovenskih granica spada u prvu grupu, jer su utvrđivane na međunarodnim mirovnim konferencijama 1919. i 1945. godine. Do određenih problema, međutim, može doći u pogledu *italijansko-jugoslovenske granice*, jer se ona, u toku trajanja jugoslovenske države, nalazila pod više sukcesivnih graničnih režima. Prvobitna granična linija utvrđena je *Rapalskim ugovorom* (1920), zatim je ona promenjena italijanskom *okupacijom Rijeke* (1922) i precizirana u toku 1924. i 1925. *Rimskim sporazumom i Netunskim konvencijama*.¹⁰⁵ Nakon okupacije Jugoslavije, tzv. Nezavisna Država Hrvatska i Italija zaključile su, 18. aprila 1941, *Rimske ugovore*, kojima su Italiji prepušteni čitava Dalmacija, jadranska ostrva i Hrvatsko primorje. Nakon drugog svetskog rata, mirovnim ugovorom sa Italijom (1947) Jugoslaviji su vraćene okupirane teritorije, kao i Istra, Slovenačko primorje, Zadar i ostrva Cres, Lošinj, Lastovo i Palagruža. Od jednog dela Istre i Slovenačkog primorja (tzv. Zona B Slobodne teritorije Trsta) formirana je oblast pod međunarodnom kontrolom. Pošto međunarodna uprava nije efektivno sprovedena, *Londonskim memorandumom*, 5. oktobra 1954, teritorija STT podeljena je između dve zemlje, a granična linija na tom delu definitivno je utvrđena *Osimskim sporazumima*, novembra 1975. godine.¹⁰⁶ Osimski sporazumi, kao bilateralni međunarodni ugovor, nisu međunarodno garantovani, odnosno Italija – u pogledu teritorije koja je njima razgraničena – nema međunarodne obaveze ni prema kojoj drugoj državi, osim prema Jugoslaviji. U tom smislu, postavljaju se dva pitanja:

– *prvo*, kakva je mogućnost da novi subjekti međunarodnog prava, stvoreni eventualnim otcepljenjem delova jugoslovenske teritorije, „naslede“ graničnu liniju utvrđenu Osimskim sporazumima;

¹⁰⁵ Šire: *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 881.

¹⁰⁶ *Integralni tekst Osimskih sporazuma*: SPD, 5/1975.

– *drugo*, u kakvoj bi obavezi eventualna hrvatska država bila prema Italiji u pogledu granice utvrđene ugovorima „NDH“ i Musolinija, 1941. godine.

Odgovor na prvo pitanje zavisi od uslova pod kojima bi do konkretnog otepljenja došlo i, posebno, od uslova za međunarodno priznanje eventualnih novih državnih tvorevina. Međunarodno pravo ne sadrži kogentne norme za takve slučajeve, dok je odredba *Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora*,¹⁰⁷ iz 1978. godine, *dispozitivne prirode*, što znači da će se primenjivati pod uslovom da se zainteresovane strane nisu drugačije dogovorile. Član 11. te konvencije („*Granični režimi*“) sadrži sledeću normu: „Sukcesija država kao takva ne dira: a) u granicu utvrđenu ugovorom, ni b) u obaveze i prava utvrđena ugovorom koja se odnose na granični režim.“¹⁰⁸ Dakle, sukcesija kao takva ne bi uticala na promenu granice, ali se dalje važenje međunarodnih ugovora države-prethodnika, uključujući i one kojima je utvrđena granica, ne pretpostavlja, već se u tu svrhu traži izričit dogovor trećih država – ugovornica i novostvorene države, ili njihovo faktičko ponašanje u tom smislu.¹⁰⁹

Odgovor na drugo pitanje prevashodno zavisi od toga da li bi postojao *međunarodnopravni kontinuitet između eventualne novostvorene hrvatske države i tzv. NDH*. U slučaju pozitivnog odgovora, načelno bi postojala mogućnost da se treće zemlje pozovu na svoje međunarodnopravne odnose sa „NDH“ koji su bili na snazi u trenutku njene likvidacije.¹¹⁰ Rešavanje tog pitanja značajno bi uticalo i na međunarodno utvrđivanje granica nove hrvatske države nakon eventualnog otepljenja.

(2) *Unutrašnji granični režim* podrazumeva sklop činjenica relevantnih za razgraničenje između novostvorene države i države-prethodnika, odnosno za međusobno razgraničenje između novostvorenih država, ukoliko se radi o raspadu

¹⁰⁷ Jugoslavija je tu konvenciju ratifikovala, ali ona još nije stupila na snagu jer još nije ispunjen uslov predviđen u članu 49, kojim se zahteva deponovanje najmanje 15 ratifikacionih instrumenata.

¹⁰⁸ Navedeno prema: *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1-3/1984, str. 208.

¹⁰⁹ Videti čl. 24. navedene konvencije.

¹¹⁰ U doktrini je sporno da li su u trenutku likvidacije „NDH“ Rimski ugovori važili, jer ih je vlada „NDH“ jednostrano otkazala, 10. juna 1943, posebnom državnopravnom izjavom radi prekidanja diplomatskih odnosa sa vladom Badolja u Italiji. S. Đorđević (*isto*, str. 82) smatra da ta izjava nije imala nikakvog stvarnog dejstva.

države-prethodnika. Za međunarodno pravo sve unutrašnje granice u okviru suverenih država imaju samo administrativni značaj, bez obzira na rang političko-teritorijalnih jedinica o kojima se radi. Činjenica je, međutim, da te granice mogu poslužiti kao osnova za međunarodno razgraničenje u slučaju secesije,¹¹¹ ali se ta situacija ne podrazumeva.

U Jugoslaviji se međurepubličke granice *delimično poklapaju* sa bivšim međunarodnim granicama na tom prostoru. Tako je, na primer, granica između Hrvatske i Bosne i Hercegovine povučena po liniji nekadašnje austrijsko-turske granice na Uni i Savi. Delimično, kao što je slučaj u Baranji i Sremu, međurepubličke granice su proizvod arbitrarnog razgraničenja posle drugog svetskog rata. Te razlike nemaju preterani međunarodni značaj. Prvo, samim činom otcepljenja sve granice otcepljene države dobijaju međunarodni značaj i utvrđuju se ugovorima. U tom smislu, kao opredeljujuće *kriterijume za razgraničenje* međunarodno pravo najčešće koristi dva: *istorijski i etnički*, od kojih se prvi dokazuje faktima posedovanja određenih teritorija u ranijim vremenskim periodima, a naročito u istorijskim trenucima koji su u određenoj državi relevantni za njeno stvaranje, statusne promene ili prestanak, dok se drugi kriterijum primenjuje putem statističkih izveštaja o etničkoj strukturi i, ako drugačije nije moguće – referendumom, odnosno plebiscitom. Osim ta dva kriterijuma, ponekad se prihvata i tzv. *veštačka granica*, posebno kada je utvrđena mirovnim ugovorom.

Sa istorijskog aspekta, jedine eventualne države stvorene na jugoslovenskom tlu koje bi mogle da se legitimno pozivaju na svoje utvrđene granice jesu *Srbija i Crna Gora*, čije su međunarodne granice priznate 1913. godine Londonskim sporazumom, po okončanju balkanskih ratova. *Država Slovenaca, Hrvata i Srba*, koja je 1. decembra 1918. agregacijom sa Kraljevinom Srbijom, formirala Jugoslaviju, nije bila međunarodnopravno priznata, već je činila tzv. *državno-pravni provizorijum* na međunarodnopravnom prostoru bivše Austro-Ugarske. Kao orijentaciona teritorija na koju bi, u slučaju eventualnog razgraničenja, mogla da se poziva *Hrvatska* jeste

¹¹¹ Tako je, na primer, razgraničenje između SAD i Kanade izvedeno priznavanjem bivše britanske administrativne granice između severnoameričkih kolonija kao međunarodne granice.

teritorija obuhvaćena primenom tzv. *Hrvatsko-ugarske nagodbe* (1868),¹¹² kao jedinog akta (doduše ograničenog) međunarodnog značaja koji je Hrvatska, u statusu autonomne oblasti Habsburškog carstva, u toku 19. veka zaključila. Ta teritorija obuhvata teritoriju sadašnje Republike Hrvatske, i to bez *Baranje i zapadnog Srema* (koji su bili u sastavu tzv. *Srpske Vojvodine*, i ušli u Jugoslaviju preko Kraljevine Srbije, 25. novembra 1918), *Istre, Dalmacije* (direktno vezanih za Beč), *Rijeke* (u sastavu mađarskog dela Monarhije), i *Vojne krajine* (Banija, Lika i Kordun), koja je pripojena hrvatskoj provinciji tek 1882. godine. Granice *Bosne i Hercegovine* su, primenom istorijskog kriterijuma, uglavnom međunarodno utvrđene kao granice u kojima je Austro-Ugarska, na osnovu odluka Berlinskog kongresa, okupirala te turske pokrajine 1878. godine, odnosno anektirala ih 1908. godine.¹¹³ *Slovenija i Makedonija* nemaju nikakvih međunarodno relevantnih uporišta za utvrđivanje sopstvenih granica na osnovu istorijskog kriterijuma.

Primenom *etničkog kriterijuma* bilo bi veoma teško, ako ne i nemoguće, ostvariti bilo kakvo konzistentno unutrašnje razgraničenje u Jugoslaviji. Jugoslovenska etnička mapa podseća na kožu leoparda: *srpska* etnička prevlast u severoistočnoj Bosni, pa u Bosanskoj krajini, Baranji i zapadnom Sremu, delovima Slavonije, severnoj Dalmaciji, Liki, Kordunu i Baniji, istočnoj Hercegovini; *hrvatska* etnička prevlast u zapadnoj Hercegovini i u severnoj Bačkoj; *muslimanska* etnička prevlast u Sandžaku. To su fakti jugoslovenskog etniciteta, koji jasno pokazuju da su opseg i intenzitet nacionalnih dijaspora u Jugoslaviji toliki da onemogućavaju bilo kakvo razgraničenje između jugoslovenskih naroda koje bi polazilo od prethodnog zahteva da svaki narod bude zaokružen u sopstvenoj i etnički čistoj državi. U te svrhe je, u prošlosti, međunarodno pravo dozvoljavalo metod tzv. *razmene stanovništva*, odnosno njegovog *prinudnog preseljenja*. To rešenje su 1922. godine prihvatile *Turska i Grčka* (Grci su preseljavani iz Male Azije, a Turci iz zapadne Trakije), a posle drugog svetskog rata tako su fiksirane zapadne granice *Poljske*, na Odri i Nisi, itd. Sada je, međutim, uporedo sa jačanjem međunarodnog polo-

¹¹² O toj nagodbi šire u: *Povijest svijeta, isto*, str. 559 i 584.

¹¹³ Integralni tekst *Berlinskog ugovora*; M. Bartoš, *isto*, str. 461–462.

žaja čoveka i njegovom zaštitom, prinudno preseljenje stanovništva izričito zabranjeno i, prema brojnim međunarodnim normama, ono predstavlja *međunarodni delikt*.¹¹⁴

U svakom slučaju, bez obzira na to da li bi u konkretnim okolnostima otcepljenja dela jugoslovenske teritorije došlo do sporova u pogledu međunarodnog ili unutrašnjeg razgraničenja, važno je da nijednom akteru u takvoj situaciji ne bi mnogo pomogla *stečena prava*, stvarna ili fiktivna, bez oslonca na druge faktore moći. Dakle, samim činom ma kojeg otcepljenja pitanje razgraničenja otvorilo bi se svom snagom, a njegovo rešavanje zavisilo bi isključivo od trenutne konstelacije političkih snaga.

b) Posledice otcepljenja na sukcesiju država

Pojam „sukcesija država“ podrazumeva: „... zamenu jedne države drugom u odgovornosti za međunarodne odnose teritorije“.¹¹⁵ Do sukcesije, dakle, dolazi u slučaju svakog otcepljenja dela državne teritorije, bez obzira na to da li otcepljeni deo nastavlja da postoji kao samostalan međunarodnopravni subjekt ili se pripaja nekoj drugoj državi.

Međunarodnim pravom su kodifikovani pravni odnosi koji nastupaju usled sukcesije država u dve oblasti: međunarodnih ugovora i državne imovine, arhiva i dugova.¹¹⁶ Sukcesija država u oblasti *članstva u međunarodnim organizacijama* nije posebno kodifikovana, ali bi se pravna pravila u toj oblasti mogla izvesti analogijom, iz pravila o sukcesiji u pogledu multilateralnih međunarodnih ugovora.¹¹⁷ Svakako, odredbe ustavnih akata konkretnih međunarodnih organizacija u tom smislu predstavljale bi *lex specialis* i imale prioritet u primeni.

Uz sva ograničenja koja proizilaze u primeni tih konvencija,¹¹⁸ bilo bi korisno razmotriti rešenja sadržana u njima, jer

¹¹⁴ U vezi s tim: čl. 13 *Opšte deklaracije o pravima čoveka* iz 1948. godine (Građa međunarodnog javnog prava, isto, knjiga I. str. 499); čl. 12. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* iz 1966. godine („Službeni list SFRJ“, br. 7/1971).

¹¹⁵ Videti odredbu čl. 2, t. 1, alineja b) *Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora*.

¹¹⁶ Integralni tekst tih konvencija videti: *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1-3/84, str. 204-234.

¹¹⁷ Videti čl. 17-23. *Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora*.

¹¹⁸ Zbog malog broja deponovanih ratifikacionih instrumenata te konvencije još nisu stupile na snagu, a ne primenjuju se na slučajeve sukcesije koji nastupe suprotno prinudnim normama međunarodnog prava, niti na ugovore koji nisu zaključeni u

su kodifikacija dosadašnjih *običajnih pravnih pravila*, dakle – normi koje su se već efektivno primenjivale.

Prvo, u konvencijama se razlikuju dve grupe slučajeva: odnosa između *nove nezavisne države i trećih država* i odnosa između *nove nezavisne države i države-prethodnika*. Jedino u slučajevima raspada države svi novonastali pravni odnosi smatraju se odnosima između novonastalih država, a za svaku od tih država ostale bi imale status „trećih država“.

Načelno, konvencijama je predviđeno da *ugovori države-prethodnika* ostaju na snazi u pogledu novostvorenih država ako je to izričito predviđeno, ili ako se to može smatrati na osnovu faktičkog ponašanja novostvorenih država i ugovornih partnera.¹¹⁹ Za primenu tih ugovora država-prethodnik se ne smatra „trećom državom“ za svog sukcesora, i smatra se da između njih ne postoje nikakvi stvoreni ugovorni odnosi iz ranijeg pravnog saobraćaja države-prethodnika.¹²⁰ U pogledu *multilateralnih ugovora* države prethodnika, država-sukcesor ima ovlašćenje da, aktom tzv. *notifikacije sukcesije*,¹²¹ izjavi da ostaje vezana odredbama tih ugovora, osim ako bi njihova primena: „... u pogledu nove nezavisne države bila inkompatibilna sa predmetom i ciljem ugovora, ili bi radikalno izmenila uslove izvršenja ugovora“. ¹²² Država-sukcesor ima i ovlašćenje da izabere *deo ugovora* u kojem želi da ostane međunarodno-pravno obavezana,¹²³ kao i da samostalno formuliše *rezerve* na ugovor kojim želi da ostane obavezana.¹²⁴ Konvencije sadrže i odredbe o *privremenoj primeni* dvostranih ili višestranih ugovora države-prethodnika.¹²⁵

U pogledu *državne imovine, arhiva i dugova*, međunarodno pravo sadrži sledeća rešenja:

pisanoj formi, niti na slučajeve sukcesije koji su nastupili pre stupanja na snagu tih konvencija, niti u pogledu ugovora zaključenih između država i drugih subjekata međunarodnog prava. Osim toga, sve odredbe obe konvencije su dispozitivnog karaktera, tj. države su ovlašćene da posebnim sporazumima ta pitanja drugačije urede.

¹¹⁹ Videti čl. 24. Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora.

¹²⁰ Isto, čl. 25.

¹²¹ Pod *notifikacijom sukcesije* podrazumeva se svaka izjava, bez obzira na formu, kojom država-sukcesor izjavljuje da daje pristanak da bude i dalje vezana multilateralnim ugovorom države-prethodnika. Videti čl. 2, t. 1. alineja g), i čl. 22. navedene konvencije.

¹²² Isto, čl. 17. t. 2.

¹²³ Isto, čl. 21.

¹²⁴ Isto, čl. 20.

¹²⁵ Isto, čl. 27–29.

– državna imovina i arhivi koji se nalaze na teritoriji države-sukcesora prelaze na tu državu, i to nepokretna imovina u celosti, a pokretna ukoliko je vezana za aktivnost države-prethodnika u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija; takođe, na državu-sukcesora prelazi i deo državnih arhiva države-prethodnika koji su direktno vezani za teritoriju na koju se odnosi sukcesija, i koji treba da se nalaze na toj teritoriji radi njene normalne administracije;¹²⁶

– *državni dug* prelazi na novostvorenu državu po dva osnova: *u celini*, kada se radi o dugovima vezanim za aktivnost države-prethodnika na teritoriji na koju se odnosi sukcesija, i *u pravičnoj srazmeri*, tj. vodeći računa o imovini, pravima i interesima koji u tom smislu prelaze na državu-sukcesora.¹²⁷

Inače, značajno je da su novostvorene države u obavezi po svim *drugim međunarodnopravnim osnovama*, ako ih ima nezavisno od činjenice da se, primenom pravila iz tih konvencija, neki određeni ugovor ne primenjuje na njih.¹²⁸

c) Otcepljenje i primena standarda zaštite manjina

U višenacionalnim državama otcepljenjem dela teritorije i njegovim izdvajanjem u samostalnu državu pripadnici drugih naroda, koji se zateknu sa prebivalištem na delu teritorije koji se otcepio, dobijaju status *nacionalnih manjina* samim činom otcepljenja. Iz tog statusa proizilaze dve pravne posledice:

(1) u pogledu *državljanstva* tih stanovnika primenjuju se odgovarajuća pravna pravila novostvorene države, kojima se suvereno određuju uslovi za sticanje sopstvenog državljanstva. Najčešće, i prema pravilima međunarodnog privatnog prava državljani države-prethodnika imaju pravo da, u razumnom roku, optiraju između državljanstva novostvorene države i zadržavanja starog državljanstva. U tom slučaju – u nekim situacijama – imaju obavezu da se isele sa odnosnih teritorija i vrate u matičnu državu.¹²⁹

¹²⁶ Videti čl. 15, 17, 28. i 30. Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti državne imovine, arhiva i dugova.

¹²⁷ Isto, čl. 38. i 40.

¹²⁸ Videti čl. 5. Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora.

¹²⁹ Takva opcija bila je predviđena u Mirovnom ugovoru sa Italijom (1947). Integralni tekst videti: *Međunarodni ugovori FNRI*, 4/1947.

(2) u pogledu prava državljana države-prethodnika koji, sa starim ili novim državljanstvom, nastave da žive na teritoriji koja se otcepila aktiviraju se *međunarodni standardi prava nacionalnih manjina*, utvrđeni višestranim konvencijama: pravo na obrazovanje, kulturni identitet, slobodno ispovedanje vere, korišćenje maternjeg jezika, eventualne dvojezične napise na javnim mestima itd.¹³⁰ Prava koja su propisana prinudnim međunarodnim normama nova država mora automatski da obezbedi pripadnicima manjina na svojoj teritoriji, dok u pogledu tzv. *fakultativnih prava* ima mogućnost izbora – da ih uredi jednostrano, svojim unutrašnjim aktima, ili da o tome postigne poseban sporazum sa ranijom matičnom državom.¹³¹

MOGUĆI USLOVI I VIDOVI INTERNACIONALIZACIJE OTCEPLJENJA SA OSVRTOM NA STANJE U JUGOSLAVIJI

Dok čin otcepljenja efektivno ne nastupi, sve aktivnosti usmerene ka secesiji ostaju u *isključivoj nadležnosti suverene države u kojoj se događaju*. Tek nastupanjem otcepljenja aktiviraju se međunarodnopravne norme, kojima se utvrđuju elementi nove države: njene granice, međunarodno priznanje, međunarodne obaveze, ugovorna sposobnost, članstvo u međunarodnim organizacijama itd. Dakle, aktivnosti na otcepljenju, same po sebi, nisu internacionalizovane, i iz te činjenice proizilaze određene obaveze – uzdržavanja, odnosno nečinjenja – za treće države. U ovom odeljku razmotrićemo dve grupe pitanja: (1) kakav je sadržaj obaveza trećih država prema državi u kojoj deluje separatistički pokret, i koja su prava te države prema trećim državama, i (2) koji su izuzeci od tog pravila, odnosno u kojim slučajevima i nezavršeno otcepljenje može biti internacionalizovano.

¹³⁰ Videti čl. 13. *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* („Službeni list SFRJ“, 7/1971), kao i čl. 1, t. 1, i čl. 5. *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* („Službeni list SFRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, 6/1967).

a) Pravni položaj države ugrožene secesijom

Osnovi pravnog položaja svake države u kojoj deluje jedan ili više pokreta za otcepljenje utvrđeni su sledećim normama međunarodnog prava: (1) pravom države na samoodržanje, odnosno na odbranu svoje nezavisnosti i integriteta,¹³² i (2) obavezom uzdržavanja od mešanja u unutrašnje poslove drugih država.¹³³

Dakle, u odsustvu nekog posebnog osnova u međunarodnom pravu, sve države *su dužne da se uzdrže od mešanja u separatističke aktivnosti na inostranoj teritoriji*. One te aktivnosti ne smeju pomagati, ni neposredno ni posredno; posebno je zabranjena vojna pomoć secesionistima, koja se može, zavisno od uslova i obima, smatrati i aktom *prikrivene agresije* protiv suverene države.¹³⁴

Izvoz oružja i vojne opreme organizovanim grupama koje se bore za otcepljenje takođe je povreda međunarodnog prava. U vezi s tim, nedavni *postupak mađarske vlade*, koja je dozvolila da se hrvatske secesionističke formacije snabdeavaju oružjem sa njene teritorije, i uz znanje najviših vladinih funkcionera, predstavlja *međunarodni delikt*. Još od *arbitražne presude u slučaju „Alabama“* (1872), kojom je Velika Britanija oglašena odgovornom zbog izvoza ratnih brodova u južne države SAD,¹³⁵ u toku secesionističkog rata, međunarodno pravo zabranjuje kako neposrednu pomoć, tako i korišćenje teritorija trećih država radi pomoći nekoj od strana u unutrašnjim sukobima. Na veoma reljefan način, to međunarodno-pravno pravilo potvrđeno je nedavno, u presudi *Međunarodnog suda pravde u Hagu protiv SAD*, zbog oružanog pomaganja kontraša u Nikaragvi.

¹³¹ Kao primer ugovornog regulisanja prava manjina videti čl. 7. *Državnog ugovora o vaspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije*, kojim su utvrđena prava slovenačke manjine. Videti integralni tekst: *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 2/1955.

¹³² Za formulaciju tog prava videti, na primer, čl. 12. *Povelje Organizacije američkih država* (SPD, 1/1968).

¹³³ Videti čl. 2. t. 7. *Povelje UN, Deklaraciju Generalne skupštine UN o nedopustivosti mešanja u unutrašnje poslove država i o zaštiti nezavisnosti i suvereniteta 2131 (XX)* iz 1965. godine (UN i savremeni svet, isto, str. 308–310), *Rezoluciju 36/103 Generalne skupštine UN* o primeni Deklaracije iz 1965. godine ... (Građa međunarodnog javnog prava, knjiga I, isto, str. 347–350).

¹³⁴ Videti čl. 3 *Priloga Rezolucije Generalne skupštine UN br. 3314 (XXIX)* o definiciji agresije za detaljnu listu tzv. skrivenih oblika agresije (SPD 5–6/1974).

¹³⁵ Integralni tekst arbitražne presude: J. B. Scott, *Cases on International Law*, St. Paul, 1922, p. 843.

Navodimo jedan tipičan izvod iz presude koju je tom prilikom (1986) doneo Međunarodni sud pravde: „Sud smatra da u međunarodnom pravu, ako jedna država, pod vidom prinude druge države, *podržava i pomaže naoružane grupe u toj državi*, čiji je cilj da zbace vladu te države, to predstavlja *mešanje jedne države u interne poslove druge*, bez obzira da li je politički cilj države, koja vrši takvu podršku i pomoć toliko dalekosežan“.¹³⁶

b) Izuzeci od pravila: internacionalizacija otcepljenja

Pošto se nameće pitanje u kojim se slučajevima u otcepljenje, koje je u toku, može legitimno umešati međunarodna zajednica, razmotrićemo dva opšta i jedan specifičan slučaj.

(1) *Slučajevi antikolonijalne borbe, strane okupacije i borbe protiv rasističkih režima* izričito su navedeni u međunarodnopravnim normama kao slučajevi u kojima je legitimno pravo na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje.¹³⁷ U slučaju da nastupi secesija u nekom od navedenih slučajeva, država o kojoj se radi ne bi mogla da se (uspešno) poziva na pravilo o tzv. *isključivoj unutrašnjoj nadležnosti*, predviđeno Poveljom UN.¹³⁸ Međunarodna zajednica mogla bi, prema tome, da se odredi u odnosu na tu situaciju dvostruko: prvo, da preko postupka pred Međunarodnim sudom pravde, zahteva odgovornost države zbog eventualnog međunarodnog delikta (na primer, u slučaju aparthejda),¹³⁹ i na taj način legitimise otcepljenje, i, drugo, da u slučaju nastupanja uslova predviđenih u glavi VII Povelje pokrene mehanizam tzv. *kolektivne bezbednosti*, koji uključuje i mogućnost primene prinudne akcije protiv države – prekršioca međunarodne obaveze. Te dve akcije se međusobno ne isključuju.

(2) *Slučajevi ugrožavanja mira ili narušenja mira* predviđeni su Poveljom UN kao okolnosti u kojima se aktivira sistem tzv. *kolektivne bezbednosti*,¹⁴⁰ a međunarodna zajednica stiče

¹³⁶ Tekst presude: International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, 1986, p. 146.

¹³⁷ Videti fusnotu br. 79.

¹³⁸ Videti čl. 2, t. 7. Povelje UN.

¹³⁹ Videti čl. 3. i 5. *Međunarodne konvencije o uklanjanju i kažnjavanju zločina aparthejda* od 1973. godine (videti integralni tekst: „Službeni list SFRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, 14/1975).

¹⁴⁰ Videti glavu VII (čl. 39–51) Povelje: „Postupak u slučaju ugrožavanja mira, narušenja mira i napada“.

pravo da interveniše u aktivnosti u pojedinim svojim članicama kojima se narušava međunarodni mir i bezbednost. Šta se, konkretno, podrazumeva pod sintagmom „*ugrožavanja ili narušenja mira*“ faktičko je pitanje, a procenjuje se zavisno od okolnosti samog slučaja. To su, u svakom pogledu, oni secesionistički pokreti koji *prete izbijanjem međunarodnog sukoba*. Dakle, u kojima su aktivno uključene i treće države na strani secesionista ili legalne vlade.¹⁴¹ Pod tu sintagmu mogu se podvesti i slučajevi kada se secesionistički pokret (koji može, iako ne mora, da preraste u *građanski rat*, kada se aktiviraju pravila *međunarodnog ratnog prava*)¹⁴² razvija tako da *neposredno ugrožava međunarodne interese*: živote ili imovinu stranih državljana i pravnih lica, bezbednost vazdušnog saobraćaja, plovidbu na međunarodnim rekama ili drugim saobraćajnicama itd; konačno, to su slučajevi kada, usled secesionističkog pokreta, prete ili su nastupili *međunarodni zločini*: nuklearna ili druga ekološka katastrofa, međunarodni terorizam, genocid, aparthejd itd.

Ako nastupi ma koja od navedenih okolnosti, Ujedinjene nacije bile bi *ovlašćene da, prema sopstvenoj proceni, preduzmu neku od mera predviđenih Poveljom*: upozorenje, prekid diplomatskih odnosa, ekonomske sankcije, saobraćajnu ili drugu blokadu, slanje posmatrača, sve do oružane intervencije.¹⁴³

Međutim, u dosadašnjoj praksi Ujedinjenih nacija retko se dešavalo da *unutrašnji sukobi*, pa samim tim i secesionistički konflikti, u nekoj suverenoj državi, dakle sukobi u kojima nije bilo, *prima facie*, međunarodnog elementa, budu povod za primenu mera iz glave VII Povelje UN. Od značajnih primera treba istaći: *građanski rat u Kongu*, povodom oцепljenja Katange, 1960. godine, i *etničke sukobe na Kipru*, između turske i grčke zajednice, 1964. godine, kada su Ujedinjene nacije poslale međunarodne vojne snage.¹⁴⁴ U oba slučaja bili su neposredno ugroženi interesi – državljani,

¹⁴¹ Takav je bio, na primer, slučaj sa oцепljenjem *Bangladeša* (bivši istočni Pakistan) iz sastava Pakistana, gde je secesiju direktno pomagala Indija.

¹⁴² Kao model prava i obaveza država u slučaju građanskog rata u jednoj od država videti *Konvenciju o dužnostima i pravima država u slučaju građanskog sukoba* (regionalna latinoamerička konvencija) iz 1928. godine, Videti integralni tekst: B. Jakovljević, *isto*, str. 282–283.

¹⁴³ Videti čl. 40, 41. i 42. Povelje.

¹⁴⁴ ONUC (u Kongu) i UNFICYP (na Kipru).

imovina, prava i vojne baze – trećih zemalja (Belgije, odnosno Velike Britanije).

Dosadašnji tok dezintegracionih procesa u Jugoslaviji nije ni u jednom svom značajnom elementu postigao takav kvalitet, odnosno intenzitet sukoba koji bi neposredno ugrožavao strane interese, pa samim tim i međunarodni mir i bezbednost, što bi činilo međunarodnopravni osnov za internacionalizaciju jugoslovenske situacije.¹⁴⁵

(3) *Aktivnosti na otcepljenju u Hrvatskoj i član 107. Povelje Ujedinjenih nacija* čine specifičan, jugoslovenski vid moguće internacionalizacije secesije. Naime, članom 107. Povelje UN predviđeno je da: „Ništa u ovoj Povelji ne obesnažava niti sprečava korake u odnosu na neku državu koja je za vreme drugog svetskog rata bila neprijatelj ma koje države potpisnice ove Povelje, a koji su preduzeti ili odobreni kao posledica toga rata od strane vlada odgovornih za te korake“.¹⁴⁶ Dakle, Jugoslavija, kao potpisnik Povelje UN i država koja je u drugom svetskom ratu bila u neprijateljstvu sa silama Osovine, pa samim tim i njihovim kvislinškim tvorevinama, ima, po osnovu čl. 107. Povelje, dato pravo da sama, van sistema kolektivne bezbednosti, preduzme mere protiv tih neprijateljskih država radi sopstvene zaštite.

Uspostavljanje hrvatske države na delu jugoslovenske teritorije i mimo odredaba Ustava SFRJ, a posebno primena sile u tim nastojanjima, *faktičko je otpočinjanje ratnih dejstava protiv SFRJ*, koja u tom slučaju ima legitimno pravo na samoodbranu, i to po dva međunarodnopravna osnova uporedo:

– prvo, *primenom čl. 107. Povelje, odnosno radi sprečavanja restauracije fašističkih država*¹⁴⁷ na teritoriji SFRJ, odnosno sprečavanja ugrožavanja SFRJ od takvih tvorevina, i,

¹⁴⁵ Međutim, eventualna duža blokada saobraćajnica u Hrvatskoj, do koje je dolazilo u nekim trenucima 1990. godine, ako bi nastupila u jeku turističke sezone i ugrozila položaj stranih državljana mogla bi da bude faktor internacionalizacije stanja u Jugoslaviji.

¹⁴⁶ Videti čl. 107. Povelje UN.

¹⁴⁷ U tom kontekstu, važno je da u Hrvatskoj, iako je učestvovala u drugom svetskom ratu na strani sila Osovine, zbog njene inkorporacije (odnosno reintegracije) u jugoslovensku državu, nije sproveden postupak *denacifikacije*, koji je bio obavezan za sve druge sile Osovine. Isto tako, mada su službeni organi tzv. NDH počinili više najtežih ratnih zločina (genocid, zločin protiv civilnog stanovništva, ratnih zarobljenika itd.), sa tom državom nije potpisan *mirnovni ugovor* niti je ona isplatila *ratnu odštetu*. Eventualna restauracija hrvatske države, suprotno ustavnom sistemu SFRJ, podrazumevala bi revifikaciju (oživljavanje) svih tih međunarodnih obaveza.

– drugo, *primenom čl. 51. Povelje*, koji svakoj državi garantuje „urođeno pravo“ na individualnu samoodbranu u slučaju oružanog napada neke druge države.

Oba ta pravna osnova za eventualnu oružanu samoodbranu Jugoslavije od nasilnog uspostavljanja drugih država na delovima njene teritorije pretpostavljaju, međutim, i internacionalizaciju stanja u našoj zemlji, jer navedene norme Povelje predviđaju da će: „O merama koje preduzmu članovi pri vršenju tog prava samoodbrane odmah ... obavestiti Savet bezbednosti, i one neće ni na koji način dovesti u pitanje ovlašćenje i obavezu Saveta bezbednosti da na osnovu ove Povelje preduzme u svakom trenutku korak koji smatra nužnim radi održavanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti“.¹⁴⁸

Zaključna razmatranja

Fenomen otcepljenja spada u red onih pojava u međunarodnim odnosima koje postoje vekovima, ali su u svakoj istorijskoj epohi menjale svoj karakter, značaj i društvenu ulogu. Izraz progresivnih, liberalnih težnji 18. veka, instrument koncentracije nacionalnih država u doba imperijalizma, cilj revolucija u 1848. godini, sredstvo za teritorijalni revanšizam između dva rata, oblik antikolonijalne borbe posle drugog svetskog rata, jedan od uzroka međunarodnog terorizma u Zapadnoj Evropi i, konačno – način uticaja međunarodnih kartela kapitala na destabilizaciju suverenih država u Istočnoj i Srednjoj Evropi, razvojne su faze i pojavni oblici jednog istog fenomena u dva veka njegove istorije.

U toku nešto više od sedam decenija postojanja, jugoslovenska država bila je u nekoliko navrata izložena iskušenjima secesionizma. I kičma Jugoslavije – srpsko-hrvatski odnos – i njena geopolitička periferija – slovenački, makedonski, albanski i mađarski secesionizam – bili su na različite načine korišćeni kao sredstva za razbijanje Jugoslavije. Ipak, do sada je uvek prevladala svest – i emotivna i racionalna – o prednostima, pa i o nužnostima zajedničkog života.

Jedino jedinstvena, Jugoslavija je u stanju da se uključi u proces kontinentalne integracije, da uđe u „Evropski dom“.

¹⁴⁸ Videti čl. 51. Povelje, *in fine*.

U suprotnom, ako moderna Evropa „od Urala do Atlantika“ ne bude delovala anestetički na jugoslovenske podele, čini se da je neizbežan transfer celog tog područja u prostor „balkanskog Libana“. A kako je istakao jedan od teoretičara evropskog identiteta: „... svi problemi, neizvesnosti, rizici i šanse sadašnjosti i budućnosti danas postaju zajednički svim partijama, provincijama, zemljama i nacijama Evrope, što ih povezuje u zajedničku sudbinu. Nova evropska svijest je svijest o zajedništvu sudbine“.¹⁴⁹

S U M M A R Y

CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL ASPECTS OF THE RIGHT TO SECESSION. THE YUGOSLAV CASE

In the theory of the international law and in the practice of states there is no consensus on the entire meaning of the term of *secession*: its historical instances, semantic and legal-logical elements are different and vary from a form of *transfer of state territory* to a form of realization of the *right to self-determination*. On the other hand, in jurisprudences of states the actions undertaken towards the secession of a part of the state territory are qualified as *high treason*, *separatism* or *rebellion*.

Special features of the Yugoslav situation result from the principle of sovereignty of the Yugoslav republics as units of the federation, which invested their right to self-determination in the Yugoslav federation in the phase of its creation (1943–45). Similarly, the Yugoslav state came into being as a unitary community by the act of the so called *aggregation*, or merging, of the former Kingdom of Serbia (with Montenegro and Vojvodina) and the State of Slovenes, Croats and Serbs, whereat the act of aggregation did not have international legal significance.

Legal issues that are being posed in connection with the consumption of the right to secede from Yugoslavia are:

- who is the *titular* or beneficiary of this right – the nation or the federal unit;
- what impact the secession produces to the so called *frontier regimes*, international and internal;
- what are the consequences of a secession to the *succession of states* concerning the international treaties and agreements, state resources, archives and debts, and memberships in international organizations;
- what consequences a secession can have on the so called *standards of protection of national minorities* in newly created states.

¹⁴⁹ Prema: Edgar Morin, *Kako misliti Evropu*, Svjetlost, Sarajevo, 1989, str. 127.

A particular issue appearing in the analysis of this problem are *conditions for an eventual internationalization* of secession of parts of the Yugoslav state, or of its disintegration, and *material legal conditions* which the parts of the Yugoslav federation must fulfil or satisfy by international law if they are to be treated as independent state communities.

R E S U M E

LE CRISE CONSTITUTIONNELLE EN YUGOSLAVIE ET LA FORME DE SA RESOLUTION

Dans la théorie du Droit international et dans la pratique des Etats, il n'existe pas l'accord sur la signification complète du terme sécession: ses exemples historiques, les éléments sémantiques, juridiques et logiques sont très différents les uns des autres et varient de la forme du transfère du territoire de l'Etat à la forme de la réalisation du droit de l'autodétermination. De l'autre côté, les législations nationales qualifient des actes vers la sécession d'une partie du territoire de l'Etat le plus souvent comme la trahison suprême, séparatisme ou insurrection.

Les conditions spécifiques de la situation yougoslave sortent de la prémisse de la souveraineté de la république, étant l'unité fédérale, qui a apporté avec soi son droit de l'autodétermination pendant la phase de création de la fédération (1943-1945). En même temps, l'Etat yougoslave a été né comme unité compacte par l'acte de soi-disant agrégation, c'est à dire, jonction du royaume de Serbie (y compris Monténégro et Voïvodine) et de l'Etat des Slovènes, des Croates et des Serbes, l'acte de l'agrégation n'ayant pas la signification internationale et juridique.

Les questions juridiques ouvertes par la consommation du droit de sécession sont les suivantes:

- qui est le propriétaire de ce droit - le peuple ou l'unité fédérale;
- quelle est l'influence de la sécession aux régimes limitrophes, sur la champ intérieur et international;
- quelles sont les conséquences pour la succession de l'Etat au point de vue les traités internationaux, les biens de l'Etat, les archives, les dettes, la participation dans les organismes internationaux;
- quelles sont les conséquences de la sécession pour la protection standard des minorités dans ce nouvel Etat.

La question particulière se trouve dans l'analyse des conditions qui peuvent mener vers internationalisation éventuelle du problème de sécession des parties du territoire de l'Etat yougoslave ou en cas de sa disparition, ainsi que les conditions matérielles et juridiques qui doivent être prises à la charge par les parties de la fédération yougoslave, selon le Droit international, pour qu'elles puissent être traitées par la communauté internationale comme les Etats.

РЕЗЮМЕ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВА НА ОТДЕЛЕНИЕ И СИТУАЦИЯ В ЮГОСЛАВИИ

В теории международного права и практике государств нету согласие в связи с полным значением понятия *отделение*: его исторические примеры, семантические и юридическо-логические элементы различаются и варьируют от одной формы *трансфера государственной территории* до формы осуществления *права на самоопределение*. С другой стороны национальные законодательства квалифицируют деятельность, направленную на отделение части государственной территории, наиболее часто как *государственную измену, сепаратизм, или бунт*.

Специфика югославской ситуации происходит из начала суверенности республик, как федеральных единиц, которые свое право на самоопределение „внесли“ в югославскую федерацию в фазе ее создания (1943–1945). Одновременно, само югославское государство было создано как унитарное содружество актом так называемой *агрегации*, т. е. соединения Королевства Сербии (с Черногорией и Воеводиной) и Государства Словенцев, Хорватов и Сербов, причем сам акт агрегации не имел международно-правового значения.

Правовые вопросы, открываемые в связи с использованием права на отделение, следующие:

- Кто является *субъектом* этого права – народ или федеральная единица;
 - Какое влияние может оказывать отделение на так называемые *пограничные режимы*, международные и внутренние;
 - какие последствия отделение может иметь на *сукцессию государств* в отношении международных договоров, государственных благ, архивов и задолженности, а также членства в международных организациях;
 - Какие могут быть последствия отделения на так называемые *стандарты защиты национальных меньшинств* в новосозданных государствах.
- Особые вопросы, которые открываются при анализе этой проблемы, относятся к *условиям возможной интернационализации* отделения частей югославского государства или ее распада, а также и к *материально-правовым условиям*, которые части югославской федерации должны исполнить, чтобы к ним относились как к государственным содружествам.