IZVORNI ZNANSTVENI RAD

UDK 341.231:341.218(497.1)
Ur. travanj 1992.

Prof. dr. Vladimir-Đuro DEGAN*

SAMOODREĐENJE NARODA I TERITORIJALNA CJELOVITOST DRŽAVA U UVJETIMA RASPADA JUGOSLAVIJE

1. OD POLITIČKOGA DO PRAVNOG NAČELA

Samoodređenje, o kojemu sanjaju generacije podčinjenih i neravnopravnih naroda, jest načelo na koje se prečesto pozivaju političari i novinari. Najnovija zbivanja pokazuju da njegovu bit i sadržaj ne razumiju ni svi međunarodni pravnici.

U oktobarskoj revoluciji 1917. u Rusiji Lenjin ga je uzdigao na univerzalno pravo svih naroda, sve do prava na odcjepljenje i stvaranje vlastite države. U Dekretu o miru što ga je Drugi sveruski kongres Sovjeta usvojio 8. studenoga 1917, sutradan po izvršenom udaru u tadašnjem i današnjem St. Petersburgu, Radničko-seljačka vlada zauzela se za neodgodiv mir bez aneksija i kontribucija. Uz izraz »aneksija« dato je objašnjenje da to znači osvajanje stranih zemalja i nasilno pripajanje stranih naroda. Uz to se ističe:

> »...aneksija ili osvajanje stranih zemalja znači bilo kakvo pripajanje malih ili slabih naroda u velike i jake države, a bez precizno, jasno i slobodno izraženoga pristanka i želje toga naroda, bez obzira na vrijeme toga nasilnog pripojenja, bez obzira, također, na stupanj razvijenosti ili zaostalosti nasilno anektiranog naroda datoj državi, ili nasilno zadržanog u njezinim granicama, i napokon bez obzira na to radi li se o naciji u Evropi ili o dalekim prekomorskim zemljama«.

Taj politički apel, koji je u objašnjenju trebao da bude iscrpan, nije bio sasvim precizan. Na ruskom originalu naizmjence se koriste izrazi »narodnost« i »nacija«.[1] Nedvojbeno je da su se »narodi« uzimali titularima područja na kojima prebivaju.

Nakon poraza same Rusije godine 1905. u ratu s Japanom, kad se po prvi put pokazalo da jedna neevropska zemlja može poraziti »bijele vragove«, Lenjinova revolucionarna ideja zapljusnula je i najudaljenije krajeve u kolonijama. Ona

---

*Prof. dr. Vladimir-Đuro DEGAN, Pravni fakultet u Rijeci i Jadranski zavod HAZU u Zagrebu

[1] *Cf., Lenin o međunarodnoj politike i međunarodnom prave,* Moskva 1958, str. 340-342.

je navijestila raspad kolonijalnog ustrojstva, do kojega je ipak došlo tek nakon drugoga svjetskog rata. A Lenjinova namjera da proleterskim revolucijama u razvijenim zemljama i ustancima potlačenih naroda izazove svjetsku revoluciju i raspad kapitalizma, ipak nije uspjela.

Istodobno je još jedan svjetski državnik koketirao s načelom samoodređenja, iako mnogo opreznije i nedosljednije. Bio je to predsjednik Sjedinjenih Država Woodrow Wilson. U programu za mir u četrnaest točaka od 8. siječnja 1918, on između ostaloga u devetoj točki predlaže usklađivanje talijanskih granica s jasno uočljivim nacionalnim razgraničenjem. U desetoj točki ističe da se narodima Austrougarske, »kojima želimo sačuvati mjesto među nacijama«, mora što prije osigurati autonoman razvoj. Ali u slijedećoj jedanaestoj točki on uz ostalo predlaže da se Srbiji dade slobodan izlaz na more, pri čemu se nije osvrtao na nacionalno načelo.[2]

U govoru u američkom Kongresu od 11. veljače predsjednik Wilson je izrekao misao koju su često ponavljale naše starije generacije: »Narodi i zemlje ne smiju biti predmetom trgovine i prelaziti s jednog suvereniteta na drugi kao da su obične stvari, ili figure čak u velikoj igri ravnoteže snaga, koja je sada i zauvijek diskreditirana.«[3]

Unatoč uvjerenjima i osobnim zalaganjima predsjednika Wilsona na Versajskoj mirovnoj konferenciji 1919, povijest je tekla svojim posebnim tijekom. Od njegovih želja gotovo se ništa nije ostvarilo. Na ruševinama poraženih carstava osnivale su se nove države u novim granicama. U njima su nastajale nove nacionalne manjine, ili su se čitavi narodi našli u podčinjenom položaju. Da bi se posljedice tih pojava ublažile, stvoren je do tada najrazrađeniji sustav manjinske zaštite. Nije se uspjelo da ga prihvate sve države u kojima je bilo tih manjina. Na diskriminatornoj osnovi taj je sustav bio nametnut pobijeđenima i novostvorenim državama, te državama kandidatima za primanje u članstvo Lige naroda. Među njima su bile Kraljevina SHS i Austrija. Italija, kao jedna od glavnih savezničkih i udruženih sila, bila je tih obveza oslobođena. Tako je malobrojna talijanska manjina u Jugoslaviji uživala punu zaštitu dok su Hrvati, Slovenci i Austrijanci u Italiji bili lišeni svih manjinskih prava, čak i prava na privatnu uporabu svoga jezika.

I na početku drugoga svjetskog rata, još prije Pearl Harboura dok su Sjedinjene Države bile neutralne, njihov predsjednik Roosevelt i britanski prvi ministar Churchill objavili su 14. kolovoza 1941. »zajedničke ciljeve nacionalne politike svojih zemalja na kojima zasnivaju nade za bolju budućnost svijeta«, pod imenom Atlantske povelje. Načelo samoodređenja i tu je našlo svoga odraza u ovim formulacijama:

> »Prvo, njihove zemlje ne traže nikakvo teritorijalno ili bilo kakvo drugo uvećanje.
>
> Drugo, njihova je želja da se ne vrše nikakve teritorijalne promjene koje ne bi odgovarale slobodno izraženoj volji zainteresiranih naroda.
>
> Treće, one poštuju pravo svih naroda da izaberu oblik vladavine pod kojim žele živjeti i one žele da suverena prava, kao i pravo upravljanja samim sobom, budu vraćena onima koji su tih prava bili silom lišeni.«

[2] *Cf.*, Claude-Albert COLLIARD: *Droit international et histoire diplomatique,* Documents choisis, Paris 1948., pp. 314-315.

[3] *Ibid.*, str. 315.

Već tada je, dakle, načelo samoodređenja bilo političko načelo, slično kao i u prije spomenutim dokumentima. Ono je imalo ogromnu mobilizatorsku snagu u tome ratu, jer je bilo suprotstavljeno suludim osvajačkim ciljevima vođa Sila osovine u Evropi i na Dalekom Istoku.

Ali tek je Povelja Ujedinjenih naroda u 1945, u članku 1. točki 2, to načelo transformirala u načelo pozitivnoga međunarodnog prava, u formulaciji – »načela jednakih prava i samoodređenja naroda«.

2. NAČELO UJEDINJENIH NARODA

To načelo nije navedeno kako bi se očekivalo među načelima Ujedinjenih naroda u članku 2. Povelje, nego u različitom kontekstu, u članku 1. među ciljevima te svjetske organizacije. I tu se pojavljuju dva izraza:

> »Ciljevi su Ujedinjenih nacija:
>
> Razvijati prijateljske odnose među nacijama, osnovane na poštivanju načela jednakih prava i samoodređenja naroda,..«

Povelja u engleskom, francuskom, španjolskom i ruskom originalu (kineskim jezikom ovaj pisac ne vlada) tu čini suptilnu razliku između »nacija« (*nations, les nations, les naciónes, nacii*), što god taj izraz može da znači, i načela jednakih prava (ravnopravnosti) i samoodređenja »naroda« shvaćenih kao plebsa (*peoples, les peuples, los pueblos, narody*).

Na jezicima naroda bivše Jugoslavije nije se do danas brinulo o tim distinkcijama. U nas se oduvijek raspravljalo o samoodređenju naroda u smislu nacionalnih zajednica. Pri tome se redovito zaboravljalo, ili se nije pridavalo odgovarajuće značenje prvom dijelu toga načela – jednakih prava svih »naroda«.[4]

Osim toga spomena, sama Povelja ne razrađuje sadržaj toga načela. Ono je našlo tek blijedi odraz u dvjema njezinim glavama. U Deklaraciji o nesamoupravnim područjima u Glavi XI. (članovi 73-74), Povelja nameće konkretne pravne obveze državama članicama Ujedinjenih naroda koje su odgovorne »za upravljanje područjima kojih narodi još nisu stekli punu mjeru samouprave«. Obveza na razvijanje samouprave tih naroda na tim područjima propisana je kao »sveta dužnost« odnosnih država. I doista, malo ima veza između samoodređenja nekog naroda i dužnosti drugoga koji njime vlada da mu udijeli samoupravu.

U Glavi XII (čl. 75-85), o međunarodnom sustavu starateljstva, kao jednim od temeljnih zadataka toga sustava, propisan je »postupni razvoj prema samoupravi ili nezavisnosti« stanovnika odnosnih područja.

U tekstu koji je i danas formalno na snazi, Povelja dakle uzima kolonijalnu podčinjenost kao sasvim legitimno stanje. Ali se samouprava ili nezavisnost uzimaju kao neki daleki ciljevi postupnog razvoja svih stanovnika tih područja. Tu,

---

[4] Vidi opširne i dokumentirane rasprave – Olga Šuković: »Principle of Equal Rights and Self-Determination of Peoples«, u Milan ŠAHOVIĆ (Ed.): *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation,* Oceana 1972, pp. 323-373; Ernest PETRIČ: *Pravice do samoodločbe,* Maribor 1984.

još nije izbila suprotnost između tih ciljeva, kojih su korisnici trebali da budu »narodi«, i teritorijalne cjelovitosti nekoga nesamoupravnoga ili starateljskog područja na kojem žive ti »narodi« ili bolje rečeno njegovi stanovnici.

Slijedeći povijesno značajni akt Ujedinjenih naroda bila je Deklaracija o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima (rezolucija 1514 (XV)), što ju je Opća skupština usvojila 14. prosinca 1960. Njome je kolonijalizam stvarno proglašen protupravnim i ona u tome smislu znači neformalnu izmjenu teksta Povelje.[5] Ona govori o »narodima« (*peoples*), a ne o »nacijama« (*nations*). Izričito potvrđuje načelo teritorijalne cjelovitosti kolonijalnih zemalja i pri tome snažno afirmira pravo na njihovu nezavisnost kao jedini način ostvarenja prava na samoodređenje njihovih stanovnika. Za svrhe ove rasprave najznačajniji su joj ovi dijelovi:

»1. Podvrgavanje naroda stranom jarmu, dominaciji i izrabljivanju uskrata je temeljnih prava čovjeka i protivno je Povelji Ujedinjenih naroda te ometa učvršćenje svjetskog mira i suradnje.

2. Svi narodi imaju pravo na samoodređenje; na temelju toga prava oni slobodno odlučuju o svom političkom statusu i slobodno idu putem svoga ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja.

3. Nedovoljna politička, ekonomska, socijalna ili obrazovna pripremljenost ne smije nikad poslužiti kao izgovor za odgađanje nezavisnosti.

4. Moraju se obustaviti sve oružane akcije i represivne mjere bilo koje vrste upravljene protiv zavisnih naroda, da bi im se omogućilo da mirno i slobodno vrše svoje pravo na potpunu nezavisnost, i mora se poštovati cjelovitost njihovoga nacionalnog područja.

5. Svaki pokušaj da se djelomično ili potpuno razbije nacionalno jedinstvo (»*national unity*«) i teritorijalna cjelovitost jedne zemlje nespojiv je s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda...«

Deklaracija je ubrzala dekolonizaciju čitavoga svijeta, koja je već prije počela. Do godine 1962. sve kolonijalne sile osim Portugala povukle su svoju vlast iz svojih najvažnijih posjeda. Portugal je to učinio godine 1975, i potom je taj proces nešto sporijim tempom zahvatio preostala nesamoupravna područja. Taj proces napokon je krajem godine 1991. doveo do raspada Sovjetskog Saveza, dok raspad Jugoslavije još nije sasvim okončan.

Za ovu raspravu zanimljiv je Ustav Organizacije afričkog jedinstva, tj. »Povelja iz Adis Abebe« od 25. svibnja 1963. On uopće ne spominje načelo jednakih prava i samoodređenja naroda. U njegovoj preambuli izražava se tek »neotuđivo pravo svih naroda (»*peoples*«) da upravljaju vlastitom sudbinom«. Među ciljevima te regionalne organizacije, u članku II, navode se: (a) unapređenje jedinstva i solidarnosti afričkih zemalja; (c) obrana njihove suverenosti, teritorijalne cjelovitosti i nezavisnosti; d) iskorjenjivanje svih oblika kolonijalizma u Africi.[6]

---

[5] Vidi o tome više pojedinosti, Juraj ANDRASSY: *Međunarodno pravo,* šesto izdanje, Zagreb 1976, str. 110-123, i tamo navedenu drugu literaturu.

[6] O tome smo opširnije raspravljali - V. Đ. DEGAN: »The O.A.U. Charter and the Settlement of Territorial Disputes«, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1970,* br. 2-3, (Beograd), pp. 284-291.

Među načelima Organizacije u članku III, nakon suverene jednakosti i nemiješanja u unutrašnje poslove, navodi se: »Poštivanje suverenosti i teritorijalne cjelovitosti svake države i njezina neotuđiva prava na nezavisno postojanje«.

Afrički kontinent, koji je izdijeljen najneprirodnijim granicama na svijetu koje su kolonijalne sile povlačile u Evropi u posljednjih dvadeset godina prošlog stoljeća na temelju sasvim nepouzdanih karata, opredijelio se za strogo poštovanje teritorijalnog *status quoa*. I sve to unatoč činjenici da su se u nekadašnjim afričkim kolonijama a današnjim nezavisnim državama, našli okupljeni narodi najrazličitijih jezika, običaja i stupnjeva civilizacije. Neka veća plemena razdijeljena su tamo čak i u tri države.

To stanje ostalo je netaknuto do danas. Načelo *uti possidetis* negdašnjih kolonijalnih posjeda i razgraničenja i danas je temeljno za rješavanje svih teritorijalnih sporova u tom dijelu svijeta.[7]

Afrički recept ipak nije mogao biti panaceja ili kamen mudrosti za razrješenje svih nacionalnih i teritorijalnih pitanja. Provedba načela samoodređenja nije se mogla svesti na narode pod kolonijalnom podčinjenošću ili na one pod vlašću rasističkih režima poput onoga u Južnoj Africi iako takvih težnji ima sve do danas.

*

Budući da su se skoro svi »narodi« (*peoples*) našli makar u formalno nezavisnim državama, koje su sve postale i članicama Ujedinjenih naroda, valjalo je preciznije odrediti odnos načela njihovih jednakih prava i samoodređenja prema načelu teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti već postojećih država.

Nakon višegodišnjih priprema i sučeljavanja gledišta, Opća skupština Ujedinjenih naroda 24. listopada 1970. konsenzusom je usvojila vrlo važnu rezoluciju br. 2625 (XXV), s dugačkim i pomalo nezgrapnim naslovom: Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda (dalje u tekstu »Deklaracija iz 1970«).

Radi se o autentičnom tumačenju i o stvaralačkoj razradi svih načela iz članka 2. Povelje, među kojima je ravnopravno, kao peto po redu, dobilo mjesto i »načelo jednakih prava i samoodređenja naroda« iz članka 1. Povelje.

Valja ponovo naglasiti da ni u toj Deklaraciji nema ni spomena o nacionalnim zajednicama, spominje se tek »narod«, da se ne usudimo reći stanovnika neke teritorijalne cjeline. Navest ćemo neke dijelove Deklaracije koji razrađuju bit i primjenu spomenutog načela jednakih prava i samoodređenja naroda, koji su loše ili nikako shvaćeni u nas.

Prvi stavak koji razrađuje to načelo odnosi se na tzv. »unutrašnje samoodređenje« naroda u teritorijalnim cjelinama. Taj navod stvarno afirmira političku nezavisnost onih cjelina koje su već stekle državnost:

> »Na temelju načela ravnopravnosti i samoodređenja naroda, utvrđenog Poveljom, svi narodi imaju pravo da slobodno, bez miješanja izvana, odrede svoj politički status, te da slijede svoj privredni, socijalni i kulturni razvoj, i svaka je država dužna poštovati to pravo u skladu s odredbama Povelje«.

[7] *Ibid.*, p. 288. To mišljenje izlaže i Boutros BOUTROS GHALI: »The Addis Ababa Charter«, *International Conciliation*, No. 564, January 1964, (Carnegue Endowment for International Peace), New York.

Dakle, tu i nema nikakve dvojbe da se pod izrazom »naroda« razumijevaju svi građani neke teritorijalne cjeline. Slijedi veoma važan citat koji navodi neke od mogućih načina ostvarenja prava na samoodređenje:

»Stvaranje suverene i nezavisne države, slobodno udruživanje ili ujedinjenje s nekom nezavisnom državom ili prihvaćanje slobodnom odlukom naroda bilo kojega drugog političkog statusa, predstavlja za taj narod način primjene njegova prava na samoodređenje.«

Iz toga proizlazi da vršenje toga prava ne mora uvijek rezultirati secesijom od neke države i stvaranjem nove države, iako se to nipošto ne smije isključiti. Stoga bilo kakav državni oblik koji se silom nameće narodu nekoga područja i koji ga time dovodi u neravnopravan i podčinjen položaj, znači kršenje načela samoodređenja i jednakih prava toga naroda. Takvi su bili svi nasilni pokušaji vodstva Srbije da navodno »očuva Jugoslaviju«, kao i dokidanje autonomije pokrajina koje je ona izvela da bi navodno Srbija postala »ravnopravnom« s ostalim republikama.

»Svaka država je dužna uzdržavati se od upotrebe bilo koje prisilne mjere koja lišava narode, koji su naprijed spomenuti pri razradi ovog načela, njihova prava na samoodređenje, slobodu i nezavisnost. Kada se suprotstavljaju i pružaju otpor takvoj prisilnoj mjeri, u nastojanju da ostvare svoje pravo na samoodređenje, ti narodi imaju pravo da traže i dobiju podršku u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda.«

Ovaj navod Deklaracije potvrđuje naš gornji komentar. U slučaju Srbije već se pokazalo da je pribjegavanje sili s tom namjerom bilo očito kontraproduktivno za očuvanje teritorijalne cjelovitosti čitave Jugoslavije, a u perspektivi i same Srbije.

»Područje kolonije ili nekoga drugoga nesamoupravnog područja ima, prema Povelji Ujedinjenih naroda, odvojen i različit status od područja države koja njime upravlja; takav odvojen i različit položaj u skladu s Poveljom postojat će tako dugo dok narod te kolonije ili nesamoupravnog područja ne ostvari svoje pravo na samoodređenje, u skladu s Poveljom, a naročito s njezinim ciljevima i načelima.«

Taj dio Deklaracije odnosi se na teritorijalnu primjenu načela samoodređenja. »Narod« nekog područja titular je toga prava i time to područje postaje potencijalnim subjektom međunarodnog prava, jer ima različit status od područja države koja njime upravlja. Iako se ova deklaracija to ne usuđuje reći, isto se *mutatis mutandis* odnosi i na »narod« federalne jedinice, samoupravne pokrajine, pa i administrativne cjeline bez lokalne samouprave u unitarnoj državi državna vlast drži stanovništvo te jedinice u podčinjenom položaju i to stanje nastoji ovjekovječiti silom i kršenjem ljudskih prava.

Kad bi svi u tom smislu shvaćeni »narodi« pribjegli pravu na samoodređenje, kako je to u Deklaraciji opisano, došlo bi do kaosa u međunarodnim odnosima. Naime, još nema nadležnoga nepristranoga međunarodnog suca koji bi objektivno prosudio kad je narod nekog područja stvarno došao u neizdrživ položaj, a da taj osjećaj nije odraz masovne paranoje njegovih građana ili nekih etničkih grupa na njemu, ili naprosto plod medijskih manipulacija.

Izbijali bi ratovi i ogromna bi se većina postojećih država raspala. Nastajale bi na stotine novih teritorijalnih cjelina u svijetu koje bi za sebe tvrdile da su države, a da ne bi stekle temeljne ekonomske, komunikacijske i kulturne uvjete

za nezavisan opstanak. Svijet bi se ubrzo našao u predapsolutističkom razdoblju feudalne rascjepkanosti kakva je u Evropi bila u XV. stoljeću i prije.

Nešto se od toga dalo naslutiti u nas stvaranjem tzv. »srpskih autonomnih oblasti« i »republika« u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini na područjima s etnički miješanim stanovništvom pa i tamo gdje su Srbi makar prije rata činili brojčanu manjinu od samo 20 posto u ukupnom udjelu. Malo tko i zna točan broj takvih »proglašenih« cjelina. Ali to očito nije cilj za sebe. To je dio dugoročnijega, ali neostvarljivog plana stvaranja mnogo prostranije države u kojoj bi svi Srbi zajedno živjeli, i to bez obzira na sudbinu drugih etničkih grupa na tim prostorima. U Hrvatskoj su ta nastojanja rezultirala masakrom i izgonom nesrpskog življa, s ciljem da područja tih krajina postanu etnički »čistima« za naseljavanje Srba.

Tako provedeno »pravo na samoodređenje« samozvanih srpskih vođa navodno u ime čitavoga srpskog naroda, ne vodi, dakle, računa o jednakim pravima i o pravu na samoodređenje svih drugih naroda koji izmiješano žive sa Srbima na područjima koja te vođe svojataju samo za srpsku državu. To navodno »pravo« u ime srpskog naroda odriče pripadnicima drugih etničkih grupa na tim područjima čak i pravo na goli opstanak, pa i na život.

U dva zadnja stavka Deklaracija nastoji dovesti u sklad gore definirano načelo jednakih prava i samoodređenja »naroda« *(peoples),* s pravnim načelom teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti svih postojećih država:

> »Ništa u prethodnim stavcima ne treba tumačiti kao da ovlašćuje ili potiče bilo kakvu akciju koja ima za cilj da razbije ili ugrozi, potpuno ili djelomično, teritorijalnu cjelovitost ili političko jedinstvo suverenih i nezavisnih država koje se ponašaju u skladu s naprijed proglašenim načelom ravnopravnosti i samoodređenja naroda i koje imaju vladu koja predstavlja cjelokupni narod tog područja, bez razlike u pogledu rase, vjere ili boje.«
>
> »Svaka se država mora uzdržavati od bilo kakve akcije koja ima za cilj djelomično ili potpuno razbijanje nacionalnog jedinstva i teritorijalne cjelovitosti neke druge države ili zemlje.«

Zadnje načelo, dakle, izričito nalaže svim državama poštovanje cjelovitosti svih drugih postojećih država, pa i ostalih teritorijalnih cjelina, čini se čak i nauštrb uživanja prava na samoodređenje njihovih stanovnika.

Pretposljednji stavak je mnogo značajniji i on zahtijeva poseban komentar. Ne želimo biti zlonamjerni i *a priori* mu pridavati apsurdno tumačenje koje nije bilo u namjeri njegovih sastavljača. Zaštitu teritorijalne cjelovitosti po njemu uživale bi one države koje se prije svega same ponašaju u skladu s naprijed proglašenim načelom jednakih prava i samoodređenja naroda. To u sebi može, iako ne mora nužno i uvijek, podrazumijevati kontradikciju.

Država bi radila protiv svoje teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti kad bi bez otpora priznala stanovnicima nekoga svoga područja – ili u ovom kontekstu valjda i nekoj etničkoj skupini – da se izdvoji iz nje kako bi stvorili suverenu državu, ili bi se slobodno udružili ili ujedinili s drugom nezavisnom državom, ili slobodno odlučili o nekome drugome političkom statusu. U ovo zadnje spadao bi npr. zahtjev za preustrojstvom države u kojoj već žive. Razumno tumačenje toga uvjeta bilo bi da bi takva država morala stalno prilagođavati svoj unutrašnji poredak i razvijati sva prava svih svojih građana i svih skupina kako bi

prevenirala potrebu njihovih zahtjeva za secesijom ili za nasilnom promjenom vlasti.

Slijedeći uvjet očuvanja teritorijalne cjelovitosti postojeće države jest da ona već ima vladu »koja predstavlja cjelokupni narod toga područja, bez razlike u pogledu rase, vjere ili boje.« Ako bi se taj uvjet uzeo sam za sebe, on stvarno negira načelo samoodređenja stanovnika područja, osobito pripadnika manjinskih grupa. Dovoljno je da nacionalne, vjerske ili druge brojčane manjine budu zastupljene u predstavničkom organu i da ta država ima pravo na teritorijalnu cjelovitost, makar one u njemu bile stalno preglašavane i time uskraćivane u svojim pravima, pa i onome na nediskriminaciju.

Ovaj drugi uvjet stoga omogućuje teške zloupotrebe. Danas skoro da i nema države u svijetu koja za sebe ne tvrdi da ima vlast u kojoj je zastupljen čitav njezin »narod« bez razlike na rasu, vjeru ili boju. Gotovo ni jedna država ne priznaje da diskriminira svoje vlastite građane po bilo kojoj osnovi. I donosioci političkih odluka u većini drugih država u tome im poklanjaju povjerenje. Oni su u stalnom strahu da bi vršenje prava na samoodređenje stanovnika nekoga područja povrijedilo teritorijalni *status quo* u tome dijelu svijeta s nepredvidljivim posljedicama za održavanje svjetskog mira i sigurnosti. Hrvatska i Slovenija, a Kosovo prije i poslije njih, u tome imaju gorkih iskustava.

Uz sve navedeno, ako i priznaju postojanje posebnih etničkih skupina u svojim granicama, ili historijskih cjelina u nekoj federaciji, skoro sve države tvrde da su odnosni narodi navodno već konzumirali svoje pravo na samoodređenje, »slobodno« se udružujući ili ujedinjujući u tu nezavisnu državu, čak kad se čin ujedinjenja zbio i nekoliko generacija prije.

*

Ovaj nas napor za razumnim tumačenjem dvaju načela samoodređenja i teritorijalne cjelovitosti ne mijenja bit stvari. A bit stvari leži u tome da ni Deklaracija iz 1970. ne priznaje etničkim skupinama u potpunosti i nezavisno od područja u kojem žive, pravo da odlučuju o svojoj sudbini. Načelo jednakih prava i samoodređenja odnosi se, dakle, na »narode« u teritorijalnom a ne u etničkom smislu, drugim riječima na sve stanovnike nekoga područja, bilo da ono već čini državu, ili je dio neke države, ili je pak u nesamoupravnom položaju u odnosu na drugu državu.

I uz sve te nedorečenosti pa i nedosljednosti, Deklaracija iz 1970. vjerno odražava stupanj pozitivnog međunarodnog prava u toj oblasti kakvo je danas na snazi.

3. DOKUMENTI KONFERENCIJE O SIGURNOSTI I SURADNJU U EVROPI (KESS)

Tim dokumentima cilj je ostvarenje veće razine negoli u drugim dijelovima svijeta poštovanja prava čovjeka i u novije vrijeme prava etničkih manjina, potom ostvarenja pravnog poretka i pravne sigurnosti, demokratske vlasti, tržišnog gospodarstva i socijalne sigurnosti. U predmetu naših istraživanja oni, međutim, nisu

učinili nikakav bitan napredak. Kad razrađuju načelo jednakih prava i samoodređenja naroda, u njima je naglasak na poštovanju postojećih državnih granica, uz neke važne iznimke.

Pravno najznačajniji dio opsežnog Završnog akta KESS-a potpisanoga u helsinkiju 1. kolovoza 1975, jest njezina Deklaracija o načelima. Ona je u znanosti stekla naziv dekaloga (deset božjih zapovijedi) po deset načela međunarodnog prava koja se u njoj navode.[8] Tu se ustvari radi o potvrdi i o autentičnom tumačenju načela Ujedinjenih naroda vodeći računa o posebnim evropskim uvjetima. Stoga se u odnosu na Deklaraciju Opće skupštine iz 1970. ovdje kao posebna izdvajaju načela nepovredivosti granica, teritorijalne cjelovitosti država te poštovanja prava čovjeka i temeljnih sloboda, uključujući slobodu misli, savjesti, vjere i uvjerenja.

U formulaciji osmoga po redu načela jednakih prava i samoodređenja naroda, nema ničega od prije nepoznatoga. To je bilo očito zbog toga što u 1975. doista nitko nije mogao predvidjeti raspad komunističkih federacija Sovjetskog Saveza, Jugoslavije, a možda i Češko-Slovačke, samo petnaestak godina kasnije.

U prvom stavku naglašena je i teritorijalna cjelovitost postojećih država. Drugi se stavak posebno odnosi na »unutrašnje« samoodređenje njihovih građana, koje je tada bilo tek daleki san naroda u zemljama Istočne Evrope:

> »Države sudionice poštovat će jednaka prava naroda i njihovo samoodređenje, djelujući uvijek u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda i odgovarajućih normi međunarodnog prava, uključujući one o teritorijalnoj cjelovitosti država.
>
> Na temelju načela jednakih prava i samoodređenja naroda, svi narodi imaju uvijek pravo da u punoj slobodi odlučuju, kada žele i kako žele, o svome unutrašnjem i vanjskom političkom položaju, bez vanjskog miješanja i da po vlastitoj želji ostvaruju svoj politički, ekonomski, društveni i kulturni razvoj.«

Ni u Povelji Ujedinjenih naroda, a ni u Deklaraciji iz 1970, teritorijalna cjelovitost država i nepromjenljivost njihovih granica nisu proklamirani kao posebna pravna načela. Ona tek proizlaze iz načela zabrane prijetnje silom ili upotrebom sile kad god su usmjerene »protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države...«.

Helsinški je akt u tome pogledu izričitiji. Na početku četvrtoga po redu načela izražava se konkretna obveza država sudionica KESS-a, a potom se dodaje:

> »Države sudionice poštovat će teritorijalnu cjelovitost bilo koje druge države sudionice.
>
> U skladu s tim, one će se uzdržavati od svih čina nespojivih s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda protiv teritorijalne cjelovitosti, političke nezavisnosti ili jedinstva bilo koje druge države sudionice, a osobito onih djelatnosti koje znače prijetnju ili upotrebu sile.«

Potom slijedi dužnost uzdržavanja od toga da se područje druge države sudionice učini predmetom vojne okupacije. S obzirom na postojanje u Evropi stranih vojnih baza, to je u godini 1975. također bio značajan politički cilj.

---

[8] Analizu toga dijela Završnog akta između ostalih daju – Đura NINČIĆ: »Les implications générales juridiques et historiques de la Déclaration d'Helsinki«, *Recueil des Cours 1977* (La Haye), tome 154, posebno pp. 64-92; J.E.S. FAWCETT: »The Helsinki Act and International Law«, *Revue belge de droit international 1977* (Bruxelles), Nos 1-2, pp. 5-9; V. Đ. DEGAN: *Međunarodno pravo i međunrodna sigurnost,* Sarajevo 1982, posebno str- 114-132.

Treće po redu načelo – o nepovredivosti granica – bilo je u čitavom Helsinškom aktu najznačajnija nova konkretna obveza za sve države sudionice:

»Države sudionice smatraju nepovredivim svoje granice kao i granice svih država u Evropi i stoga će se, sada i ubuduće, uzdržati od svakog nasrtaja na te granice.

U skladu s tim, one će se također uzdržavati od svakog zahtjeva ili čina prisvajanja i uzurpiranja dijela ili čitavog područja bilo koje države sudionice.«

To načelo samo za sebe ne sprečava pravo stanovnika u dijelovima područja drugih država na secesiju kao način njihova ostvarenja samoodređenja. Do povrede toga načela došlo bi kad bi neka država potakla secesiju s ciljem prisvajanja tih područja, jer bi se tek tada mijenjale vanjske granice te države.

Dužnost poštovanja teritorijalne cjelovitosti druge države nije povrijeđena ako nastojanje za izdvajanjem ili raspadom u vršenju prava na samoodređenje ne potiču strane države. Stoga srpsko i jugoslavensko vodstvo nije bilo u pravu kad se pozivalo na Helsinški akt kao na dokument koji sam za sebe štiti teritorijalnu cjelovitost Jugoslavije, ma kakva bila njihova politika u nekim njezinim dijelovima i prema nekim etničkim skupinama.

Dužnost nepovredivosti granica ublažena je u Helsinškom aktu na prvi pogled kontradiktornim navodom iz prvog načela koje se odnosi na suverenu jednakost, poštovanje prava bitnih za suverenost. Tamo se uz ostalo navodi:

»... One smatraju da se njihove granice mogu mijenjati, u skladu s međunarodnim pravom, mirnim sredstvima i putem sporazuma...«

Iz svega izloženoga proizlazi da su se države sudionice KESS-a odrekle teritorijalnih zahtjeva prema drugim državama sudionicama. Njihove se granice ipak mogu mijenjati ako to ne bi bilo nasilno i suprotno međunarodnom pravu. Na temelju toga došlo je krajem 1990. do ujedinjenja Njemačke.

*

I na kraju, »Pariška povelja za novu Evropu«, potpisana 21. studenoga 1989, samo usput u svome tekstu reafirmira:

»... Ponovo potvrđujemo jednaka prava naroda i njihovo pravo na samoodređenje u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda i relevantnim normama međunarodnog prava, uključujući one koje se odnose na teritorijalnu cjelovitost država.«

Dakle, ni Helsinški akt, a ni Pariška povelja ne afirmiraju pravo na samoodređenje čitavih etničkih skupina uzetih u njihovoj cjelini. Pariška povelja ima, međutim, drugih važnih navoda o dužnostima zaštite posebnosti takvih skupina i o njihovim odgovarajućim pravima u okviru države u kojoj prebivaju.

4. POIMANJE SAMOODREĐENJA I TERITORIJALNE CJELOVITOSTI NA BALKANU

Djelomično kao posljedica otomanskih osvajanja i dugotrajne otomanske vlasti, na balkanskim prostorima vlada neki čudan odnos u poimanju samoodređenja naroda te teritorijalne cjelovitosti i granica država.

Otomansko je Carstvo bilo u doba svojih osvajanja znatno tolerantnije prema nemuslimanskim vjerskim skupinama negoli čitava kršćanska Evropa sve do francuske revolucije. Da toga nije bilo, na Balkanu danas ne bi bilo nekih naroda. Iako su bile pod zaštitom sultana i uživale izvjesne privilegije, nemuslimanske vjerske zajednice bile su u toj islamskoj teokratskoj državi neravnopravne. Nemusliman, kao dio »raje«, bio je lišen mnogih prava i pogodnosti. Zbog toga, bez veće vjerske prinude, mnogi su se kroz generacije islamizirali da bi se oslobodili toga neugodnog položaja i da bi zadovoljili svoje svjetovne ambicije. Oni koji su se uz odricanja tome oduprli, očuvali su kroz čitavo to razdoblje uz vjerski i svoj nacionalni identitet.

U onim dijelovima Hrvatske koji su izmakli otomanskoj vlasti, pravoslavni doseljenici pred turskim osvajačima dobili su od cara i kralja povlastice, skopčane s posebnim vojničkim dužnostima obrane od Turaka. Oni su bili oslobođeni feudalnih podavanja i bili su izuzeti nadležnosti Hrvatskog sabora. Zbog toga su se uzajamne nesnošljivosti tih hrvatskih Srba s njihovim susjedima Hrvatima održale sve do danas.

Najznačajnije je, dakle, bilo to da je na Balkanu mnogo duže nego u ostalim dijelovima Europe vjerska, i u biti nacionalna pripadnost, određivala socijalni i politički položaj pojedinca u društvu. Ostaci toga stanja u nas su u posljednje vrijeme izbili u prvi plan.

Najveće nezgode nastupile su uskrsnućem pravoslavnih država na Balkanu tokom prošlog stoljeća pa do 1908. godine kad je napokon i Bugarska stekla potpunu nezavisnost. Ta društva bila su još od kraja XIV. stoljeća presječena u svome normalnom razvoju u evropskim okvirima. Ona nisu prošla kroz humanizam i renesansu, reformaciju i protureformaciju, racionalizam i ideje francuske revolucije XVIII. stoljeća pa čak niti kroz industrijsku revoluciju prošlog stoljeća.

Te države ni danas nisu zasnovane na ideji »društvenog ugovora«. One su nesvjesno baštinile mnogo od otomanske državne vlasti kao ispoljavanje gole državne sile nad podanicima. Ideja tih država ne zasniva se ni na dužnosti zadovoljenja potreba i želja svojih građana, nego na temeljnoj obvezi obrane nacije od mogućega novog vanjskog osvajača, gubitka državnosti te nacionalnoga i vjerskog identiteta.

Po samoj definiciji, država je tamo nametnuta svim stanovnicima kao vrhunska nacionalna institucija kao cilj za sebe. Vlastodršcima ne pada na pamet da steknu povjerenje onih kojima vladaju, a osobito ne manjinskih grupa. Vojska i državna birokracija oduvijek tamo uživaju veći ugled od predstavničkih organa građana. Budući da su inkarnacija državne sile, građani ne dovode u pitanje ni legitimitet njihove moći.

Balkanske pravoslavne države osobito su netolerantne prema onim dijelovima svojih građana koji ne pokazuju volju da se asimiliraju u državu-naciju, zasnovanu na mitskoj predaji o »slavnoj prošlosti« i o davnom gubitku državnosti zbog nečije navodne izdaje. Onaj tko se ne želi asimilirati u državu-naciju, taj se smatra potencijalnim izdajnikom te stoga ne zaslužuje ni sva građanska i politička prava.

To je bilo u osnovi neuspjeha stvaranja Jugoslavije, čak i po talijanskom uzoru iz prošloga stoljeća kao amalgama svih Južnih Slavena. »Jugoslavenstvo« nije nikad uspjelo asimilirati u isto vrijeme i srpstvo i hrvatstvo i slovenstvo, i ostalo, niti izvršiti plodnu sintezu civilizacijskih vrijednosti katoličanstva, pravoslavlja i islama,

što bi i inače bilo teško. Jugoslavenska se državna ideja stoga nije mogla emancipirati od srpske i od njezina historijskog mita.

Nije uspio ni komunistički eksperiment Jugoslavije kao ravnopravne zajednice jednakih jugoslavenskih naroda i narodnosti, u kojoj bi svaka skupina u punoj slobodi i jednakosti imala mogućnost da očuva i razvija svoje posebnosti. Jugoslavija je u biti i u komunizmu zadržala crte balkanske pravoslavne države, kojoj su se lojalnosti različitih etničkih grupa mjerile različitim aršinima. Iako su takve otvorene težnje ipak bivale suzbijane ili ograničavane, to je u punoj mjeri došlo do izražaja padom komunizma.

Ostale balkanske pravoslavne države-nacije pokazuju, također, jednaku nesnošljivost prema svojim neasimilabilnim manjinama. Nesporazume s Madžarima, Nijemcima i ostalima, nije uspio izgladiti ni pad Ceauceskuova komunizma u Rumunjskoj unatoč revoluciji u kojoj su sudjelovali svi. U Bugarskoj samo prije nekoliko godina, nasilna bugarizacija imena turskih i islamiziranih bugarskih građana dovela je do vala masovnih emigracija.

U Grčkoj, koja je izbjegla razdoblje komunističkog totalitaizma, kroz sva razdoblja smjenjivanja diktatura i demokracije uvijek je postojao konsenzus glavnih političkih snaga o nepriznavanju postojanja bilo kakvih nacionalnih i vjerskih manjina na njezinu tlu.

Taj slijepi grčki šovinizam oduvijek je bio usmjeren protiv grčkoga pravoslavnog stanovništva makedonskog jezika, kao i nakon 1945. protiv susjedne makedonske države. Sve ostale države članice Europske zajednice danas naprosto ne mogu shvatiti uporne zahtjeva Grčke da Makedonija izmijeni svoje ime kao uvjet priznanja svoje državnosti pa i opstanka. Po toj logici i Njemačka bi mogla od Francuske zatražiti da promijeni ime jer je to nekoč bio naziv jednoga od germanskih plemena. I ime Luxemburga došlo bi u pitanje jer u susjednoj Belgiji postoji još prostranija pokrajina s istim imenom. Dakle, ta nesnošljivost nije isključivo vjerska, nego je i istodobno i nacionalna i vjerska.

Ali ne smijemo se zavaravati da je i Hrvatska lišena svih tih briga. I ona će sama sebi stvarati najviše neprilika na putu svoje integracije u Zapadnu Evropu zbog težnji većine svojih sadašnjih političkih snaga da je izgrađuju kao nacionalnu državu hrvatskog naroda, umjesto da ona iznad svega bude država hrvatskih građana.

Hrvatski je narod bio skoro pola stoljeća pod pritiskom umjesto poticane navodne kolektivne krivnje za genocid nad Srbima u drugom svjetskom ratu. Ti tužitelji, koje da se ne bi palo u istu grešku ne valja izjednačiti s čitavim srpskim narodom, uporno falsificiraju povijesne činjenice o broju Srba, Hrvata, Muslimana i drugih koji su bili žrtve genocidnih ubojstava u tome ratu s različitih strana. Optuživanje svih Hrvata, svih Albanaca ili drugih naroda za genocid nad Srbima u sklopu su priprema i izvršenja genocida upravo nad pripadnicima tih naroda.

Ali čak da i nije bilo proteklog agresivnog i genocidnog rata na području Hrvatske usmjerenog protiv svih njezinih nesrpskih građana, pa i protov mnogih bezimenih Srba koji u toj ludosti nisu htjeli sudjelovati, i danas bi u Hrvatskoj bio dominantan nagon nametanja kolektivne krivnje svim Srbima za suzbijanje i ograničavanje hrvatske državnosti sve od godine 1918. do danas.

Stoga dok god Hrvatska ne uspostavi čvrst pravni poredak s nezavisnom i djelotvornom sudskom vlašću, uz potpunu jednakost i jednake šanse svih svojih

građana, gdje se nitko neće smjeti optužiti za zločine koje sam nije izvršio i prije nego što se to konačnom sudskom presudom ustanovi, Hrvatska će imati velikih teškoća sa samom sobom i sa svojim evropskim prijateljima, dok joj neprijatelja ionako nikad neće uzmanjkati.

*

Ovaj uvod smatrali smo prijeko potrebnim da bismo objasnili uzroke teškoće u ostvarenju načela jednakih prava i samoodređenja naroda na balkanskim prostorima.

Naglasili smo već da se pod tim načelom u nas oduvijek razumijevalo navodno pravo čitavoga etničkog kolektiviteta da odlučuje o svojoj sudbini, i to na svim područjima na kojima živi, pa i tamo gdje je izmiješan s drugim narodima. Bitan dio tog načela o jednakim pravima s v i h »naroda«, koji su svi u isto vrijeme nosioci i prava na samoodređenje, nitko nikada i nije htio uzeti u obzir.

Pod nacionalnim manjinama ovdje se razumijevaju etničke skupine koje navodno prebivaju na »tuđem« nacionalnom području i koje po definiciji imaju »manja« prava od drugih. Njima se uskraćuje na gore shvaćen način pravo na samoodređenje, a stvarno im se odriču i politička prava. Budući da su manjina, sudbina im je da u »tuđoj« državi budu preglasavani, čak kad su i adekvatno zastupljeni u predstavničkom organu. Eventualno, iako ne uvijek i ne svugdje dosljedno, priznaju im se neka kulturna prava radi očuvanja nacionalnih posebnosti. I u tome pogledu u pravoslavnim državama ima više volje za restrikcijama ili negacijom negoli drugdje.

Ne želimo tvrditi da kad bi se načelo »jednakih prava i samoodređenja naroda« ispravno shvatilo u smislu njegova sadržaja u pozitivnome međunarodnom pravu, da bi svi međunacionalni sukobi na prostoru bivše Jugoslavije, pa i ratne strahote, bili izbjegnuti.

Nije, međutim, nikakvo čudo što se jedan pojedinac ne želi naći u nekoj državi u položaju »manjine«. Zbog toga je, da bi se »očuvala Jugoslavija«, u nas najprije došlo do vojne intervencije protiv Slovenije, a potom do otvorenog agresivnog rata i ratnih zločina protiv Hrvatske, radi prekrajanja državnih granica. S istim ciljem upravo je počeo i agresivni rat protiv Bosne i Hercegovine. Sve je to u želji da se vlastiti položaj očuva, a da se druge nacionalne grupe dovedu u položaj »manjina«.

To je razlogom podjele na tzv. »konstitutivne narode« i na »manjine«. Mnogi Srbi u Hrvatskoj, ali i u ostalim krajevima bivše Jugoslavije, ne pristaju da budu svedeni na položaj »manjine«. Ali baš oni smatraju sasvim prirodnim da Kosovo i Vojvodina budu lišeni svih obilježja državnosti kako bi tamo Albanci, Mađari, Hrvati i drugi bili svedeni na položaj »manjine«. Hrvati u Bosni i Hercegovini traže da im se pruže ustavna jamstva i teritorijalnost »konstitutivnog i suverenog naroda« kako kroz jednu ili dvije generacije ne bi bili svedeni na »manjinu«. I naravno, svaka druga iole brojna nacionalna skupina na prostoru bivše Jugoslavije želi postići slična jamstva ili takve teritorijalne promjene kojima bi se za budućnost osigurala položaj »konstitutivnog naroda«.

5. ZAHTJEVI SRBIJE NA MIROVNOJ KONFERENCIJI O JUGOSLAVIJI

Možda do građanskog rata i raspada bivše Jugoslavije ne bi došlo da su bili povoljniji ekonomski uvjeti i da je bilo političkih snaga koje bi model jugoslavenske federacije - ravnopravnih republika i pokrajina i u pravima jednakih naroda i narodnosti - obogatile čvrstim garancijama građanskih i političkih prava svih njezinih građana. Čini se da se federacija s vladajućom komunističkom partijom kao jedinom kohezivnom snagom nije mogla održati ni u Jugoslaviji, a niti u Sovjetskom Savezu.

Tek Memorandum Srpske akademije nauka i umjetnosti iz 1986, i antibirokratska revolucija koja je uslijedila, podgrijali su do tada pritajene težnje za ostvarenjem srpske države-nacije na nacionalno i konfesionalno izmiješanom prostoru, a u maniri devetnaestog stoljeća. Slobodan Milošević je pokušao partijskim prevratom koji je planirao za XIV. izvanredni kongres Saveza komunista Jugoslavije - a koji je on nametnuo komunistima drugih republika - osvojiti vlast na prostoru čitave Jugoslavije. Da je u tome uspio, čitav jugoslavenski prostor ponovo bi postao poligonom za ostvarenje velikosrpskih nacionalnih i državnih ambicija, kako je to bilo između godine 1918. i ustanovljenja Banovine Hrvatske u kolovozu 1939. godine.

Kad se taj ambiciozni plan izjalovio jer je historijski bio sasvim zakasnio, Milošević se potrudio da velikosrpske težnje ostvari u nekoliko varijanti. Politički program mu je bio sažet u paroli da svi Srbi imaju pravo da žive u jednoj državi. On je sam sebe smatrao utjelovljenjem svih Srba sve do zadnjega i ma gdje živjeli. Prethodno je protupravnim i nasilnim sredstvima osvojio vlast u Vojvodini, na Kosovu i u Crnoj Gori, likvidirajući autonomiju dviju srpskih pokrajina.

U ostvarenju tih osvajačkih ciljeva valjalo je pronaći pravni model po kojem bi se ta politika pokazala legitimnom, a svi otpori njezinu provođenju - kršenjem prava, pa i »zločinom«. Nije bilo prvi put u povijesti da su se jedna osvajačka politika i praksa nastojale opravdati iskrivljenim i nategnutim pravničkim konstrukcijama. Iznenađuju, međutim, samouvjerenost i upornost toga diplomiranog pravnika s beogradskog Pravnog fakuleta i njegovih pravnih savjetnika (jedan od njih mu je bio profesorom međunarodnog prava u doba studija) u tome da su njihovi koncepti pravno utemeljni, a ponašanje onih koji su nastupali u samoobrani da je grubo kršenje međunarodnog prava.

Čitava ta pravnička konstrukcija temelji se na podjeli svih etničkih skupina na prostoru negdašnje Jugoslavije na šest tzv. »konstruktivnih naroda« i na manjine. Bez obzira na brojnost i stupanj kompaktnosti, samo se »konstitutivnim narodima« priznaje kolektivno pravo na samoodređenje, što implicira i promjene postojećih granica između republika. U provedbi toga načela, čiji su titulari »narodi« shvaćeni kao etničke cjeline, vodi se, međutim, računa o konkretnim odnosima.

Na prostoru Srbije s njezinim pokrajinama Hrvati ne čine brojčanu većinu ni u jednoj općini. Slovenci i Makedonci tamo ni ne postoje kao etablirano stanovništvo. Zbog njihove etničke i vjerske bliskosti, Crnogorcima se uopće ne priznaju nacionalna prava koja bi bila u opreci s ostvarenjem velike Srbije. Tako među tim tzv. »konstitutivnim narodima« ostaju jedino Muslimani s brojčanom većinom u nekim općinama Sandžaka. Oni se prikazuju kao vjerska manjina, ili se njihova kolektivna prava naprosto ignoriraju, slično kao bilo kakva kulturna prava Hrvata

u Vojvodini. Legitimni nacionalni zahtjevi Hrvata i Muslimana nastoje se zastrašiti agresivnom medijskom propagandom o svim Hrvatima kao ustašama te o islamskom fundamentalizmu. Cilj tih pritisaka jest da se Hrvati očituju kao »Bunjevci« i »Šokci«, a Muslimani kao islamizirani Srbi.

I tako u čitavoj Jugoslaviji kao jedini uživaoci kolektivnog prava na samoodređenje koje povlači pravo na prekrajanje granica u vlastitu korist, ostaju samo Srbi.

Već nasilnim ukidanjem autonomije na Kosovu (gdje je Albanaca skoro 90 posto) te u Vojvodini, prijašnje su »narodnosti« svedene na položaj manjina, i to bez obzira na njihovu brojnost. Premda su Albanci u bivšoj Jugoslaviji bili treća etnička skupina po broju, i to odmah iza Srba i Hrvata, a ukupan broj Mađara približavao se broju Crnogoraca koji su »konstitutivni narod«, to ne mijenja njihov položaj. Manjinama se ne priznaje pravo na samoodređenje u gornjem ili u bilo kakvom drugom smislu. Njihovi pripadnici praktično su lišeni bilo kakvih kolektivnih političkih prava, i oni su svedeni na objekt velikosrpske politike kad god se nalaze u prostoru aspiracija velikosrpske države.

Na Konferenciji o Jugoslaviji predstavnici Srbije, koji su Hrvatsku optuživali za genocid nad Srbima, izjavljivali su spremnost da njihova zemlja zagarantira standardna manjinska prava kakva su priznata u zemljama Zapadne Evrope. To je bilo veoma rastezljivo, jer npr. Francuska svojim etničkim grupama ne priznaje nikakva kolektivna prava. Ali su svi francuski građani, za razliku od građana Srbije, izjednačeni pred zakonom.

U jednome svome kasnijem pismenom prijedlogu Srbija je usvojila materijalna prava iz prijedloga za Evropsku konvenciju za zaštitu manjina što ga je izradila Evropska komisija za demokraciju kroz pravo u okviru Vijeća Evrope. Možda bi se nekoj drugoj vladi Srbije i povjerovalo na riječ. Ali u svjetlu nasilnih zatvaranja kulturnih, obrazovnih i medijskih ustanova Albanaca na Kosovu i provođenja *apartheida* protiv njih, kao i brutalne redukcije manjinskih institucija u Vojvodini, nitko ta obećanja nije ni mogao uzeti ozbiljnim. Uz to, i spomenuta pravila isključivala su promjene granica ili teritorijalnu samoupravu u korist manjina. Te privilegije bile su rezervirane samo za Srbe.

Zahtjevi Srbije adresirani drugim republikama izraženi su u nekoliko varijanti. U svima njima se aneksija dviju pokrajina od Srbije uzima kao gotova stvar u koju nitko ne smije dirati.

Jedino u varijanti održanja jugoslavenske federacije sa svih šest republika nisu se predviđale promjene postojećih međurepubličkih granica. Ta je opcija implicirala ustanovljenje tzv. »moderne i efikasne federacije«, što je prikrivena centralistička država s Beogradom kao prijestolnicom i s jedinstvenom armijom pod kontrolom centralne vlasti. To je trebalo da bude vraćanje točka povijesti unazad, na federaciju iz 1946. pa možda i na Jugoslaviju iz 1918. godine. Po tome konceptu, da je bio ostvarljiv, svi bi Srbi živjeli u jednoj balkanskoj državi-naciji. Ostali »konstitutivni narodi« bili bi u stalnoj opasnosti da ih u nekoj novoj »antibirokratskoj revoluciji« snađe sudbina Albanaca i Mađara.

Varijanta pribjegavanja pravu na samoodređenje drugih »konstitutivnih naroda« – mislilo se u prvom redu Slovenaca, pa potom Hrvata – povlačilo bi promjene granica u korist »konstitutivnih naroda« (čitaj Srba) koji žele ostati u Jugoslaviji. Tako bi možda i pet posto Srba u kraju s većinskim hrvatskim življem, i koji je povijesno uvijek bio hrvatski, moglo taj kraj odcijepiti od Hrvatske, jer bi njihovo

pravo »očuvanja Jugoslavije« imalo prednost pred ustaškom secesijom. To je, dakle, varijanta Šešeljevih granica na potezu Virovitica-Karlovac-Karlobag. Taj zahtjev je bio očitiji u srpskim medijima i u izjavama političara, negoli u službenim dokumentima. Provodeći agresivni rat protiv Hrvatske »Jugoslavenska narodna armija« je uistinu ostvarivala taj plan pa je u njegovu sklopu napala i razarala Dubrovnik i Zadar. Tim osvajanjima slijedili su četnički masakri preostaloga nesrpskoga civilnog življa radi njihova masovnog egzodusa i stvaranja »etnički čistih« područja. Sve se to danas doslovno ponavlja u Bosni i Hercegovini. Tako bi sve što bi ostalo od Jugoslavije, bilo velika Srbija.

Slobodan Milošević je dosljedno odbacivao sve prijedloga za preobrazbom Jugoslavije u konfederaciju suverenih država u postojećim granicama, a uz čvrste garancije svih prava pojedinaca i kolektivnih prava svih etničkih grupa. Iako je to bio jedini koncept koji je u jednome kratkom razdoblju možda mogao očuvati okvir Jugoslavije, on se nije uklapao u velikosrpske osvajačke ciljeve. Istu je grešku tada učinio i Gorbačov u bivšem Sovjetskom Savezu.

Tako je bilo kakav zdrav kompromis za rješenje izlaska iz komunističkog totalitarizma bio onemogućen. Jugoslavija je time bila osuđena na propast, a sama Srbija na drastičnu redukciju svoga državnog područja. Velikosrpskim nacionalizmom Milošević je, naime, iznudio manifestacije svih drugih nacionalizama. Svi su oni slijedili njegov koncept načela samoodređenja nacija, ali naravno primijenjen u svoju korist. To se zbilo kako s tzv. »konstitutivnim narodima« tako i s »nacionalnim manjinama«. Odnos snaga je otpočetka bio takav da je to moglo biti samo na štetu Srbije i srpskog naroda u cijelosti.

6. PRAVORIJEK ARBITRAŽNE KOMISIJE

Kako smo već naveli, predstavnici Srbije na Konferenciji o Jugoslaviji otpočetka su bili čvrsto uvjereni u pravnu zasnovanost svojih zahtjeva i svojih tumačenja načela samoodređenja. Na toj konferenciji oni su čak i prijetili drugim delegacijama da će uputiti zahtjeve Arbitražnoj komisiji. Tu su kartu vrlo brzo ispucali. Zanimljivo je pri tome da ni Slobodan Milošević, a ni njegovi pravni savjetnici, nisi uopće bili bili svjesni činjenice da je načelo na kojemu su gradili sva svoja očekivanja formulirano u svim međunarodnim instrumentima bez odstupanja kao *»principle of equal rights and self-determination of peoples«* (dakle ne – *»of nations«*).

Ministar vanjskih poslova Srbije uputio je 4. studenoga 1991. predsjedniku Konferencije Lordu Carringtonu ova pitanja zbog davanja »savjetodavnoga mišljenja« Arbitražne komisije:

»1. Ima li srpski narod u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini, kao jedna od konstitutivnih nacija Jugoslavije, pravo na samoodređenje?

2. Je li odcjepljenje Slovenije i Hrvatske od Jugoslavije, koje je izvedeno jednostrano i na nasilan način, pravni akt s gledišta Povelje Ujedinjenih naroda i drugih pravno relevantnih instrumenata?

3. Jesu li interno zacrtane demarkacione linije između Hrvatske i Srbije, i između Srbije i Bosne i Hercegovine, granice u smislu međunarodnoga javnog prava?«

U ta tri pitanja sažeta je sva pravna filozofija politike Srbije u Jugoslaviji. Ali u slučaju negativnih odgovora, sva se ona i ruši.

Drugo po redu pitanje Lord Carrington uklopio je u svoje vlastito koje je šire oblikovao. Arbitražna je komisija odgovorila na njega u svome Mišljenju br. 1. Na prvo i treće pitanja Srbije odgovoreno je u Mišljenjima br. 2. i 3.

Mišljenje br. 1. od 7. prosinca 1991. i Mišljenje br. 4. od 11. siječnja 1992.

To je Mišljenje politički važnije od kasnije izrečenih s obzirom na politički rasplet građanskog rata u Jugoslaviji i na budućnost njezinih federalnih jedinica. Za temu naše rasprave bitan je dio toga Mišljenja koji glasi:

»2. Arbitražna komisija ustanovljuje da:

a) premda je SFRJ do danas očuvala svoju međunarodnu osobnost, osobito u međunarodnim organizacijama, volja republika za nezavisnošću se izrazila:

– u Sloveniji, na referendumu održanome u prosincu 1990, potom deklaracijom o nezavisnosti od 25. lipnja 1991, suspendiranom na tri mjeseca i potvrđenom 8. listopada 1991;

– u Hrvatskoj, na referendumu održanome u svibnju 1991, potom Deklaracijom o nezavisnosti od 25. lipnja 1991, suspendiranom na tri mjeseca i potvrđenom 8. listopada 1991;

– u Makedoniji, na referendumu održanome u rujnu 1991. u prilog suverene i nezavisne Makedonije u savezu jugoslavenskih država;

– u Bosni i Hercegovini, Rezolucijom o suverenosti što ju je Skupština usvojila 14. listopada 1991, a kojoj je srpska zajednica Republike Bosne i Hercegovine osporila valjanost;...«

Uz dalju konstataciju da ono što je ostalo od saveznih organa (savezno Predsjedništvo, oba vijeća Skupštine, Savezno izvršno vijeće, Savezni ustavni sud i savezna vojska), »više ne ispunjava uvjete sudjelovanja i predstavljanja bitne za federaciju«, Arbitražna komisija je zaključila da je SFRJ »u procesu raspada«.

Gornjim navodima Arbitražna je komisija neizravno priznala pravo naroda – ili bolje rečeno građana – u federalnim jedinicama na samoodređenje i tako izraženo pravo građana u nekoliko federalnih jedinica da likvidiraju čitavu federaciju. Republike koje se tome protive to ne mogu spriječiti, ali one imaju pravo, ako to žele, stvoriti nov savez s demokratskim institucijama po vlastitu izboru. Taj novi savez, međutim, ne bi imao identitet federalne države koja se raspala.

U tome mišljenju, kao i u kasnijim mišljenjima br. 4-7, ne pridaju se nikakvi pravni učinci jednonacionalne »referendumima« ili »plebiscitima« Srba u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini, kao navodnom očitovanju prava na samoodređenje. Isto bi bilo sa sličnim izjašnjavanjima Albanaca na Kosovu i u Makedoniji, kao i Muslimana u Sandžaku.

Ti su stavovi došli do izražaja u Mišljenju br. 4 od 11. siječnja 1992. o međunarodnom priznanju Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine. Nakon što je ustanovila da se odgovarajućoj deklaraciji Predsjedništva i Vlade te republike nisu pridružili njihovi srpski članovi i da se »srpski narod Bosne i Hercegovine« plebiscitom izjasnio za »zajedničku jugoslavensku državu«, Komisija je zaključila

da se izraz želje stanovništva te Republike za nezavisnošću nije potpuno utvrdio. Slijedi zaključak:

»Ta bi se ocjena mogla izmijeniti ako bi Republika koja je formulirala zahtjev za priznanjem pružila garancije, možda referendumom u kojemu bi se na sudjelovanje pozvali svi građani SRBH, bez ikakvih razlika, i pod međunarodnim nadzorom.«

Mišljenje br. 2. od 11. siječnja 1992.

Ovo Mišljenje je najbitnije za našu raspravu. Pitanje koje je Srbija izvorno oblikovala na ne sasvim korektnom engleskom, u originalu glasi: *»Do the Serbian people in Croatia and in Bosnia and Herzegovina, as one of the constitutive nations of Yugoslavia, have the right to self-determination?«* Iz toga pitanja proizlazi pretenzija da iz razloga što čini jednu od »konstitutivnih nacija Jugoslavije«, srpski narod u dvjema spomenutim republikama ima pravo na samoodređenje sa svim ranije opisanim lošim posljedicama za teritorijalnu cjelovitost tih republika.

Arbitražna je komisija na francuskom izvornom tekstu Mišljenja izraz *»the Serbian people«* prevela u *»les populatons serbes«*, tj. srpska stanovništva u pluralu. Ona je već time izrazila svoj stav prema tom zahtjevu. Komisija je zanijekala bilo kakvu razliku između »konstitutivnih naroda«, koji se uopće ne spominju, i nacionalnih manjina u pogledu njihova pravnog položaja i prava njihovih pripadnika u nekoj teritorijalnoj cjelini.

Evo bitnih dijelova sažetog teksta toga Mišljenja, uz naše komentare:

»1. Komisija smatra da na današnjem stupnju svoga razvoja međunarodno pravo ne precizira sve posljedice prava na samoodređenje.

Ipak je dobro utvrđeno da, bez obzira na okolnosti, pravo na samoodređenje ne može postići promjenu granica koje postoje u trenutku nezavisnosti *(uti possidetis juris)*, osim u suprotnom sporazumu država u pitanju.«

Već je iz Mišljenja br. 1. i 4. proizišlo da je volja izražena na referendumu uz poziv na sudjelovanje svih građana nekoga područja, legitiman način vršenja prava na samoodređenje te cjeline. Ona se tim putem može izdvojiti iz neke države, a većina federalnih jedinica može na taj način odlučiti o okončanju postojanja čitave federacije.

Istodobno pravo na samoodređenje bilo koje etničke zajednice na tom prostoru ne može dovesti do promjene granica. Kako proizlazi i iz Helsinškog završnog akta iz 1975, granice se mogu mijenjati jedino sporazumom te teritorijalne cjeline koja je postala novom državom s drugom državom. Može se pretpostaviti da u takvoj odluci trebaju participirati predstavnici svih građana svake od tih država.

Ostatak Mišljenja precizira individualna i kolektivna prava pripadnika različitih etničkih skupina, pri čemu se ne dopušta različit tretman bilo skupina ili njihovih pripadnika:

»2. Ako u nekoj državi postoje jedna ili više skupina koje čine etničke, vjerske ili jezične zajednice, te skupine po međunarodnom pravu imaju pravo da im se prizna njihov identitet.

Kao što je i Komisija naglasila u svome Mišljenju br. 1. od 29. studenoga 1991, a objavljenom 7. prosinca, pravne norme općega međunarodnog prava koje su postale

imperativne, traže od država da osiguraju poštovanje prava manjina. Taj se zahtjev nameće svim republikama u pogledu manjina koje postoje na njihovu području.

Stoga srpska stanovništva Bosne i Hercegovine i Hrvatske moraju uživati sva prava koja međunarodne konvencije na snazi priznaju manjinama, kao i unutrašnje i međunarodne garancije u skladu s načelima međunarodnog prava i propisima Glave II. nacrta Konvencije od 4. studenoga 1991, koji su te Republike usvojile.«

Ovaj navod nikako ne valja shvatiti da je namjera Arbitražne komisije bila da Srbe u tim dvjema republikama degradira s položaja »konstitutivnih naroda« na položaj »manjina« ili prostog »stanovništva«, u smislu u kojemu se u Srbiji, ali i drugdje u bivšoj Jugoslaviji ti izrazi podrazumijevaju. Ti termini ne smiju izazvati nedoumice osobito u Bosni i Hercegovini, u kojoj niti jedna od triju etničkih skupina ne čini »većinu« u bilo kakvom značenju te riječi.

Međunarodno pravo potpuno izjednačuje pripadnike brojčane manjine sa svim drugim građanima u uživanju ukupnosti građanskih, političkih, kulturnih, socijalnih, ekonomskih i svih drugih prava. Da bi očuvali svoje etničke posebnosti, tradiciju i nacionalnu fizionomiju, pripadnicima manjina priznaju se još i neka posebna prava.[9] U tome su oni uvjetno rečeno privilegirani u odnosu na ostale građane. Radi se o tzv. »pozitivnoj diskriminaciji«. Međunarodno pravo, dakle, u svakoj državi gleda ponajprije zajednicu građana izjednačenih u pravima, a ne skup različitih nacionalnih skupina sa sasvim različitim pravima u odlučivanju.

Spomenuti nacrt Konvencije u razmatranju Konferencije o Jugoslaviji, uz garancije prava svakog čovjeka pojedinca, predviđa ova prava za osobe koje pripadaju bilo kojoj nacionalnoj ili etničkoj skupini:

- pravo na nediskriminaciju;
- pravo na zaštitu od djelatnosti koje ugrožavaju njihov opstanak;
- sva kulturna prava proklamirana u konvencijama koje se tamo spominju;
- jednako sudjelovanje u javnim poslovima;
- pravo na izbor nacionalnosti, o kojem se u nastavku Mišljenja posebno govori.

Uz gornje, kad se radi o značajnom postotku takve brojčane manjine u ukupnom stanovništvu, predviđa se sudjelovanje njezinih članova u vlasti kad se radi o njihovim pravima. I napokon, u područjima u kojima neka manjinska grupa čini brojčanu većinu predviđa se i poseban položaj samouprave sa zakonodavnom, izvršnom i sudskom vlašću i s regionalnim policijskim snagama. Nacionalna zastupljenost u svim tim tijelima mora odgovarati nacionalnim proporcijama stanovništva u tim područjima.

[9] Tu bit manjinske zaštite najbolje je izrazio predratni Stalni sud međunarodne pravde u Haagu u Savjetodavnom mišljenju o Manjinskim školama u Albaniji od 6. travnja 1935. Raspravljajući o ugovorima sklopljenima nakon prvoga svjetskog rata, Sud je naglasio:

»Ideja koja je u osnovi ugovora o zaštiti manjina jest da osigura socijalnim grupama inkorporiranima u neku državu, čije je stanovništvo po rasi, jeziku ili vjeri različito od njezina, mogućnost miroljubivè koegzistencije i srdačne suradnje s njezinim stanovništvom, ali čuvajući pri tome značajke po kojima se ono razlikuje od većine, zadovoljavajući i potrebe koje iz toga proizlaze.

Da bi se taj cilj postigao, dvije se stvari smatraju naročito potrebnima i one čine predmet odredbi tih ugovora. Najprije valja osigurati da se državljani koji pripadaju manjinama po rasi, vjeri ili po jeziku, nađu u potpunoj jednakosti s drugim državljanima te zemlje. Potom, osigurati manjinskim grupama pogodne načine da očuvaju svoja etnička svojstva, tradiciju i nacionalnu fizionomiju.« (C.P.J.I., *Série A/B*, No. 64, p. 17.).

Među republikama bivše Jugoslavije jedino je Hrvatska već usvojila poseban Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, zasnovan na Glavi II. nacrta Konvencije. Srbija je naprotiv ostala jedina koja do danas nije prihvatila ni sam nacrt Konvencije. Ona uporno ustrajava na konceptu diskriminacije pojedinih etničkih skupina na svome području. To je, međutim, nimalo ne smeta da za Srbe drugdje traži mnogo veća prava nego što je spremna pružiti drugim grupama u svojim granicama, odbacujući time i temeljni reciprocitet. Time je ujedno ogoljena osvajačka politika sadašnje vlasti u toj republici.

Komisija dalje objašnjava ostale posljedice prava na samoodređenje:

> 3. Uz to, članak 1. svakoga od Međunarodnih paktova o pravima čovjeka iz 1966. ustanovljuje da pravo na samoodređenje služi kao jamstvo prava čovjeka. Na temelju toga prava, svaki pojedinac može odabrati kojoj će etničkoj, vjerskoj ili jezičnoj zajednici pripadati po vlastitoj želji.[10]
>
> Po mišljenju Komisije, jedna bi od posljedica toga načela mogla biti da na temelju ugovora između republika, pripadnici srpskog stanovništva Bosne i Hercegovine i Hrvatske mogu odabrati nacionalnost po vlastitu izboru sa svim pripadajućim pravima i dužnostima u odnosu na te države.«

Taj dio Mišljenja najmanje je jasan. Čak štoviše, čini se da on namjerno sadrži neke nedorečenosti. U članku 1. Međunarodnih paktova nema ništa iz čega izričito proizlazi da je tamo oblikovano načelo samoodređenja zaštitno načelo prava čovjeka. U stavku 1, točke 3. Mišljenja jasno se govori o izboru pripadnosti nekoj etničkoj ili drugoj zajednici koje, kad i ne bi tamo bilo zabilježeno, jest jedno od prirodnih prava svakoga čovjeka. Ali u stavku 2. pravo izbora »nacionalnosti« na temelju međunarodnih ugovora između republika implicira i državljanstvo. Naime *»nationalité«* na francuskom jeziku i u francuskoj pravnoj terminologiji ima oba gornja značenja, a njihove su pravne posljedice sasvim različite.

U nekim ranijim mirovnim ugovorima izbor između dvaju državljanstava bio je predviđen kao pravo na opciju za državljanstvo države prethodnice u sklopu sukcesije država. Takav je izbor uključivao dužnost napuštanja područja države slijednice. Gornji navod o izboru nacionalnosti u smislu izbora državljanstva implicirao bi upravo mogućnost predviđanja opcije.

Od toga izbora između dvaju državljanstava samo je korak k priznanju dvostrukog državljanstva. Po međunarodnom pravu to ne podrazumijeva da će jedna

---

[10] Radi se o tekstu članka 1. zajedničkom u Međunarodnom paktu o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, oba potpisana u New Yorku 19. prosinca 1966. Taj tekst ne potvrđuje gornji navod Komisije. On glasi:

»1. Svi narodi imaju pravo na samoodređenje. Na temelju toga prava oni slobodno određuju svoj politički status i svoj ekonomski, socijalni i kulturni razvoj.

2. Svi narodi mogu za svoje vlastite ciljeve slobodno raspolagati svojim prirodnim bogatstvima i izvorima bez štete po obveze koje proizlaze iz međunarodne ekonomske suradnje utemeljene na načelima uzajamne koristi i na međunarodnom pravu. Ni u kojem slučaju ne može se neki narod lišiti vlastitih sredstava za opstanak.

3. Države stranke ovoga Pakta, uključujući one koje su odgovorne za upravljanje nesamoupravnim i starateljskim područjima, treba da unapređuju ostvarivanje prava na samoodređenje i da poštuju to pravo u skladu s odredbama Povelje Ujedinjenih naroda.«

država moći zaštititi neku osobu na području druge države koje je ona također državljanin.[11]

I napokon, evo konačnog zaključka Komisije:

»4. Arbitražna komisija je stoga mišljenja:

– da srpska stanovništva Bosne i Hercegovine i Hrvatske imaju pravo na uživanje svih prava koja manjinama i etničkim skupinama priznaju međunarodno pravo i odredbe nacrta Konvencije Konferencije o miru u Jugoslaviji od 4. studenoga 1991, a koje su te dvije republike prihvatile provesti;

– da te republike moraju članovima tih manjina i tih etničkih skupina omogućiti uživanje cjeline prava i temeljnih sloboda čovjeka koja priznaje međunarodno pravo, uključivši ako je potrebno i njihovo pravo na izbor nacionalnosti.«

Mišljenje br. 3, od 11. siječnja 1992.

To će se Mišljenje vjerojatno najviše navoditi u znanosti međunarodnog prava i u kasnijoj međunarodnoj arbitražnoj i sudskoj praksi. Ono je bitno u pogledu zahtjeva do kojih može doći za izmjenama granica po bilo kojoj osnovi, dakle ne samo kao posljedica vršenja prava na samoodređenje. Ono je iznad svega važno za rješavanje graničnih sporova svih vrsta.

U jugoslavenskim političkim prilikama i to Mišljenje pobija osvajačke aspiracije Srbije. Naime već u toku pokušaja preobrazbe Jugoslavije u konfederaciju suverenih država, a potom i pri njezinu raspadu, Srbija je neprestano tvrdila da su postojeće granice između republika »administrativne« i da bi svaki pokušaj »secesije« povlačio promjene granica na temelju već spomenutoga vrhunskog prava svih Srba da žive u jednoj državi.

Da bi bila još uvjerljivija u formulaciji pitanja upućenoga Arbitražnoj komisiji, Srbija više ne spominje ni za nju pogrdan izraz »administrativnih granica«. Ona ide dalje i pita jesu li »interno zacrtane demarkacione linije« između Hrvatske i Srbije, i između Srbije i Bosne i Hercegovine, »granice u smislu međunarodnog prava«. Vodstvo Srbije opet je bilo skoro sigurno da će na svoje pitanje dobiti potvrdan odgovor.

Tvrdnja sadržana u tome pitanju historijski je netočna. Granice Hrvatske i Bosne i Hercegovine bile su granice Habsburške Monarhije te Mletačke i Dubrovačke Republike s Otomanskim Carstvom. S nekim kasnijim korekcijama one su bile utvrđene Karlovačkim mirom iz 1699, nakon što su Turci izgubili prije osvojena područja u Hrvatskoj i u Mađarskoj. Granice Hrvatske i Ugarske na Dravi, koje su od 1945. granice sa Srbijom, još su starije. Slično je i s granicama Bosne i Hercegovine sa Srbijom na Drini. Tek bi se o granicama Hrvatske u Srijemu metaforički moglo govoriti kao o »administrativnima« jer su povučene neposredno nakon drugoga svjetskog rata, a slijedeći etničku ravnotežu u korist srpskog stanovništva koje je tamo naknadno postalo većinsko. Stoga bi, služeći se sličnim argumentima Srbije, Hrvatska sama mogla zahtijevati Srijem u historijskim granicama

[11] To je pravilo već bio utvrdio Stalni arbitražni sud u presudi *Canevaro* od 25. travnja 1910, u sporu između Italije i Perua (*Reports of International Arbitral Awards*, vol. XI, pp. 397-410). Potvrđeno je potom u članku 4. Haške konvencije o sukobu zakona iz oblasti državljanstva od 12. travnja 1930.

sve do Zemuna, ili makar u onima iz godine 1939. To Arbitražno mišljenje ukazuje da je dobro što ona to nije učinila i da je bilo dobro što ona nije dirala ni u postojeće granice s Bosnom i Hercegovinom.

Ovaj je pisac otpočetka bio uvjeren u to da za Arbitražnu komisiju historijski argumenti neće biti važni, ili makar ne presudni. On je, također, u toku čitave Konferencije u Haagu bio uvjeren u to da unatoč teritorijalnim osvajanjima i okupaciji, Hrvatska može očuvati svoju teritorijalnu cjelovitost pod uvjetom da prihvati i u dobroj vjeri provede odgovarajuće međunarodne obveze na poštovanje prava čovjeka i prava nacionalnih zajednica na svome području. Jednako će biti i u budućnosti.

Arbitražna je komisija Mišljenjem jednom zauvijek riješila pitanje granica i u tome nije ostavila nikakvih dvojbi. U njegovu je tekstu najprije opisano prijelazno stanje u kojemu se izriče ovo mišljenje:

»1. Komisija je u svojemu Mišljenju br. 1 od 29. studenoga 1991, objavljenome 7. prosinca, ustanovila da se 'Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija nalazi u procesu raspada'. Stoga uzimajući u obzir činjenicu da su među drugima i republike Hrvatska i Bosna i Hercegovina zatražile međunarodno priznanje kao nezavisne države, Komisija je svjesna da pitanje koje joj se postavlja mora naći odgovor u kontekstu fluidnog stanja koje se stalno mijenja i smatra da se on mora zasnivati na načelima i pravilima međunarodnog javnog prava.

2. Stoga je Komisija mišljenja da čim proces u SFRJ dovede do stvaranja jedne ili više nezavisnih država, problemi granica, a naročito onih između republika na koje se postavljeno pitanje odnosi, morat će se rješavati u skladu sa sljedećim kriterijima:...«

Slijedi pravnički najznačajniji dio toga Mišljenja, jer kriteriji u pitanju mogu biti važni pri rješavanju problema raspada bivšeg Sovjetskog Saveza te u sličnim drugim situacijama:

»*Prvo* – Vanjske granice će se morati poštovati u svim slučajevima, u skladu s načelom navedenim u Povelji Ujedinjenih naroda, u Deklaraciji o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnju između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda (Rezolucija 2625 (XXV) Opće skupštine Ujedinjenih naroda), i u Helsinškom završnom aktu, a kojima se inspirira i članak 11. Bečke konvencije o sukcesiji država u pogledu ugovora.«[12]

Već smo prije analizirali spomenute i druge međunarodne instrumente poštovanja teritorijalnog *status quoa*. Ovaj navod osobito je važan stoga što su *mutatis mutandis* i susjedne države – Italija, Austrija, Mađarska, Rumunjska, Bugarska, Grčka i Albanija – također dužne poštovati te granice prema novim državama na tlu bivše Jugoslavije.

»*Drugo* – Demarkacije između Hrvatske i Srbije ili između ove zadnje i Bosne i Hercegovine, ili moguće između ostalih susjednih nezavisnih država, mogu se jedino mijenjati slobodnim i zajedničkim sporazumom.«

To je opće načelo koje proizlazi iz svih navedenih međunarodnih instrumenata. Arbitražna komisija ga tu izričito potvrđuje i kad su u pitanju, po mišljenju

[12] Taj zadnji propis glasi: »Sukcesija država ne dira: (a) u granicu utvrđenu nekim ugovorom; niti (b) u dužnosti i prava ustanovljene ugovorom, a koje se odnose na režim granice.« Tim propisom, dakle, Bečka konvencija neizravno potvrđuje načelo teritorijalnog *status quoa*, bilo da se on zasniva na nekom ugovoru ili ne, a primjenjuje ga na ugovore o granicama kod sukcesije država.

Srbije, »demarkacije«, ili »administrativne granice«. To načelo *a fortiori* vrijedi za historijski utemeljene granice između nekih federalnih jedinica koje su starije od same federacije, a koja se raspada. Ali Komisiji nije trebalo to posebno potvrđivati.

»*Treće* – U nedostatku tako postignutog sporazuma, prijašnja razgraničenja dobivaju svojstvo granica zaštićenih međunarodnim pravom. To je zaključak kojemu vodi načelo poštovanja teritorijalnog *status quoa,* a osobito načela *uti possidentis juris* koje je, iako je najprije bilo prizvano u rješavanju problema dekolonizacije u Americi i u Africi, danas postalo načelom opće naravi, kao što je to izrekao Međunarodni sud (parnica o *Graničnom sporu,* Burkina Faso – Republika Mali, presuda od 22. prosinca 1986, *Recueil 1986,* paragraphe 20, page 565)...«

Za potrebe ove rasprave citirat ćemo ulomak iz te presude širi od onoga što ga je navela Arbitražna komisija:

»... Vijeće ne može odbaciti načelo *uti possidetis juris* čija primjena ima baš za posljedicu poštovanje naslijeđenih granica. Iako za svrhe ove parnice nije potrebno dokazivati da se radi o dobro ustanovljenom načelu međunarodnog prava kad je u pitanju dekolonizacija, Vijeće ipak želi naglasiti njegov općeniti domašaj zbog izuzetne važnosti za afrički kontinent i za obje parnične stranke. S time u vezi treba primijetiti da se čini da je načelo *uti possidetis* najprije bilo prizvano i primijenjeno u Španjolskoj Americi s obzirom na to da je baš tamo pojava dekolonizacije dovela do ustanovljenja mnoštva suverenih država na području koje je prije toga pripadalo jednoj jedinoj državi metropoli...«

Slijedi navod iz te presude koji citira i Arbitražna komisija:

»... To načelo, međutim, nema svojstvo posebnog pravila koje bi spadalo samo u jedan specifičan sustav međunarodnog prava. Ono je opće načelo, logički povezano s fenomenom stjecanja nezavisnosti ma gdje do njega došlo. Njegov očit cilj jest da se izbjegne opasnost da se nezavisnost i stabilnost novih država ugroze bratoubilačkim ratovima koji mogu proizaći iz sporova o granicama nakon povlačenja države upraviteljice.«

Da je Slobodan Milošević bio bolje naučio međunarodno pravo i da je imao sposobnije profesore i savjetnike koji bi te pojedinosti do u tančine poznavali, možda bi agresivni rat protiv Hrvatske, a danas i Bosne i Hercegovine, bio izbjegnut. Načelo *uti possidetis* ima posebnog opravdanja u slučaju razdruživanja države koja je bila ujedinjena navodno slobodno u 1918. godini. Promjene negdašnjih granica bez slobodnog i zajedničkog sporazuma, dakle i bez mogućnosti uzajamnih teritorijalnih kompenzacija, mogle bi se uzeti i suprotnima načelu neopravdanog obogaćenja države koja te promjene traži, a koja je u ovom ratu i napadač. Hrvatska je uz to već 1945. godine izgubila neka područja koja je bila unijela u zajedničku državu nakon prvoga svjetskog rata.

U svakom slučaju točka 3. Mišljenja ukazuje na uzroke zbog kojih su svi osvajački ratovi za stvaranjem novih carstava u Evropi u ovome stoljeću dovodili do teritorijalne redukcije same države agresora. Naime, teritorijalni *status quo* i postojeće granice svetinje su u koje se ne smije dirati. Slijedi dalji navod:

»Ovo se načelo tim lakše dade primijeniti između republika, jer je u stavcima 2. i 4. članka 5. Ustava SFRJ stiplirano da se teritoriji i granice republika ne mogu mijenjati bez njihova pristanka.«

Tu se radi o supsidijarnom argumentu. Komisija je već u Mišljenju br. 1. zauzela čvrst dualistički stav o odnosu međunarodnoga i unutrašnjeg prava i tamo je navela da su ustavne odredbe za nju proste činjenice. Sva svoja gledišta ona otpočetka temelji na primjeni propisa međunarodnog prava, što je u situaciji raspada jedne složene države jedino i moguće.

»*Četvrto* – Nikakva promjena postojećih granica i crta razgraničenja postignuta silom ne može proizvesti pravne učinke, u skladu s dobro ustanovljenim načelom međunarodnog prava proklamiranim naročito u Deklaraciji o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda (Rezolucija 2625 (XXV) Opće skupštine Ujedinjenih naroda), i u Helsinškom završnom aktu, i citiranom u nacrtu Konvencije Konferencije o miru u Jugoslaviji od 4. studenoga 1991.«

Taj zaključak čini pravno nepostojećim stvaranje svih srpskih autonomnih krajina ili republika, bilo u Hrvatskoj ili u Bosni i Hercegovini. Milošević je na početku bio uvjeren da će pobune dijelova srpskog pučanstva u Hrvatskoj koje je on potakao, uspjeti prikazati kao navodni otpor u vršenju legitimne samoobrane od genocida nove ustašoidne vlasti u Hrvatskoj. I to unatoč činjenici da u hrvatskim zatvorima do 1. travnja 1991. nije bilo ni jednoga političkog pritvorenika ili zatvorenika, bilo srpske ili neke druge nacionalnosti. Milošević se dalje nadao da će na temelju prava na samoodređenje kako ga je on odredio, uspjeti stvoriti Veliku Srbiju na područjima koja nikad u povijesti nisu bila dijelom srpske države. Umjesto ostvarenja tih osvajačkih ciljeva, on danas mora uvjeravati Srbe koje je zaveo i koji su ga slijedili da im u Hrvatskoj genocid više ne prijeti i da su ciljevi njihovih žrtava i zločina navodno ostvareni.

Svi gornji zaključci Arbitražne komisije *mutatis mutandis* se odnose i na aspiracije za aneksijom Bosne i Hercegovine ili za podjelom njezinih područja između njezinih susjeda, a bez sporazuma s njezinim predstavničkim organima i protivno želji njezinih građana.

7. ZAKLJUČAK

Temeljni zahtjev Srbije o pravu svih Srba da kao »konstitutivni narod« bivše Jugoslavije živi u jednoj državi na temelju njihova navodnog prava na samoodređenje, doživio je, dakle, potpuni pravni brodolom. Članak 1. nacrta Konvencije u razmatranju Konferencije o Jugoslaviji polazi od postojanja suverenih i nezavisnih republika u njihovim postojećim granicama, osim u slučaju suprotnog sporazuma.

Srbija, dakle, na toj konferenciji ne može ostvariti ni jedan od svojih osvajačkih ciljeva. Dalji pregovori za postizanje političkog rješenja mogu se voditi isključivo u okviru nacrta Konvencije i na temelju mišljenja koja je Arbitražna komisija već izrekla.

Vodstvu je Srbije to postalo savršeno jasno. Naivni su stoga njezini pokušaji da tu Konferenciju vrati na njezin početak zbog toga što je Evropska zajednica

navodno prekoračila prvotno ovlaštenje pružanja dobrih usluga ili posredovanja u jugoslavenskom sukobu.

Bezuspješni su i pokušaji Slobodana Miloševića da izuzme taj sukob iz nadležnosti Evropske zajednice i da ga povjeri na isključivo rješavanje Organizacije ujedinjenih naroda. Čini se da pravni savjetnici ponovo nisu uspjeli uvjeriti Predsjednika Republike Srbije u neke pravne činjenice. Vijeće sigurnosti UN poduzelo je mjere embarga uvoza oružja i organizacije skupe mirovne operacije u Hrvatskoj na temelju njegove nadležnosti iz glave VII. Povelje. Ta se glava odnosi na akcije u slučajevima prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije.

Samo Vijeće sigurnosti već je svojom prvom Rezolucijom 713 (1991) od 25. rujna 1991, pozivajući se na glavu VIII. Povelje koja se odnosi na regionalne sporazume, odobrilo proces ustanovljen u okviru Konferencije o Jugoslaviji. Evropska zajednica, dakle, obavlja svoj dio posla po odobrenju Vijeća sigurnosti, a tu mogućnost upravo predviđa članak 52. iz glave VIII. Povelje.

Da bi se Konferencija u okviru Evropske zajednice otkazala, potrebna bi u tome smislu bila nova odluka Vijeća sigurnosti. Takvu rezoluciju morala bi odobriti najmanje devet od ukupno petnaest država članica toga organa, uz dalji uvjet da ni jedna njegova stalna članica ne uloži veto.

*

Priznanjem Hrvatske, Slovenije i Bosne i Hercegovine u njihovim predratnim granicama od strane Sjedinjenih Država od 7. travnja 1992, kao i odlukom o priznanju Bosne i Hercegovine od dvanaest članica Evropske zajedenice dan prije, granice Srbije zasada su omeđene Dunavom, Savom i Drinom.

Kad bi Srbija po ugledu na Hrvatsku odmah i bezuvjetno preuzela sve međunarodne obveze o zaštiti svojih manjina, možda bi još mogla očuvati svoje granice koje je imala nakon drugoga balkanskog rata 1915, i to još s Vojvodinom, ali bez Makedonije. Potom bi ona mogla ustanoviti čvršći savez s Crnom Gorom.

Čini se da neuspjeh te osvajačke politike više nitko ne može zaustaviti, u Srbiji i izvan nje. Ako se nastave egzemplarni masakri i dalji egzodus nesrpskog stanovništva u Bosni i Hercegovini te osvajanje dijelova te već međunarodno priznate države od JNA, paravojnih snaga iz Srbije i sličnih srpskih snaga iz te države, može se dogoditi da se Srbija na kraju ovoga rata reducira u granice kakve je bila stekla Berlinskim ugovorom iz 1878. godine.

To će na kraju drugog tisućljeća poslije Krista biti zadnji primjer kažnjavanja osvajača tuđih teritorija redukcijom onoga što je već držao. Slični raniji primjeri gubitka područja u Evropi bili su od Francuske 1815, Austrije i Mađarske 1919, te iznad svega Njemačke 1945.

Nije, dakle, uputno manipulirati konceptima i institutima međunarodnog prava u svrhu politike koja znači njihovo flagrantno kršenje.

*

Ime Slobodana Miloševića ovdje smo uzeli za metaforu jedne neuspješne i unaprijed propale politike. U javnosti su, naime, prisutna dva ekstremno različita uvjerenja. Po jednome, on bi bio jedini kreator i izvršitelj čitave te politike, slično drugim državnim vođama kakvima je bilo bogato ovo stoljeće. Po drugome mišlje-

nju, on je marioneta i izvršitelj politike koju stvara širi krug srpskih akademika i drugih vrhunskih intelektualaca, čak navodno uz pomoć kompjutorskih analiza.

Stvarnost se vjerojatno ne poklapa ni s jednim od tih krajnjih sudova. Povjesničarima treba prepustiti da utvrde, kad za to dođe vrijeme, kojemu je od tih polova ta stvarnost bila bliža.

Ako su odlučitelji članovi Srpske akademije nauka i umetnosti, to gore za tu ustanovu. Grubu oružanu silu, nasilje nad slobodama pojedinaca, lukavost, pokvarenost i vjerolomstvo oni su uzimali za moć i vrline svoje zemlje. Ova analiza ukazuje na nisku razinu promišljanja onih koji u Srbiji odlučuju, uz njihovo nepoznavanje temeljnih koncepata međunarodnog prava kakvo je danas na snazi.

*

Hrvatska bi, također, morala izvući odgovarajuće zaključke iz izrečenih Mišljenja Arbitražne komisije. Ako želi očuvati svoje sadašnje granice, a oblik njezina teritorija doista je neobičan, to može postići učvršćenjem pravnog poretka s neovisnim sudstvom i jednakom zaštitom svih svojih građana, uz odgovarajuću manjinsku zaštitu kako je predviđa nacrt Konvencije koji je ona izričito prihvatila. Ona u stvari ne treba činiti ništa drugo nego osigurati ono što je propisano u njezinu Ustavu i u Ustavnom zakonu o manjinama.

Ali to treba učiniti po evropskim mjerilima, a ne po prijašnjoj boljševičkoj navici da se zakoni donose samo zato da bi se impresioniralo inozemstvo, dakle ne stoga da bi oni spriječili političku samovolju i nagone uzimanja pravde u vlastite ruke.

Onima koji su u ovome strašnom ratu bez vlastite krivnje izgubili svoje najbliže, koji su ostali invalidi i kojima je uništena sva imovina, neće biti lako prihvatiti činjenicu da svi Srbi ne snose kolektivnu krivnju za nedjela počinjena njima samo zato što su Hrvati. To će biti velika kušnja, ali će se plodovi isplatiti.

Britanija bi imala mogućnosti da djelotvornim, ali protupravnim sredstvima represije brzo okonča s terorizmom Irske republikanske armije na svome području, ali bi gubitkom pravne sigurnosti svojih građana i gubitkom pravne države ona izgubila neusporedivo više.

Summary

Dr. VLADIMIR-ĐURO DEGAN

SELF-DETERMINATION OF PEOPLES AND TERRITORIAL INTEGRITY OF STATES IN THE LIGHT OF DISSOLUTION OF YUGOSLAVIA

The correlation of legal principle of equal rights and selfdetermination of »peoples« with that of territorial integrity of existing States and of inviolability of their frontiers, is one of controversial points of present international law.

This article discusses the claims put forward by the present regime of Serbia which are the cause of civil war and of destruction of Yugoslavia. Serbian territorial claims are based on difference between the six so-called »constitutive nations« of Yugoslavia, and

»minority groups« among which Albanians and Hungarians are the most numerous. The »minorities« are denied of any collective rights in the decision-making. The right to self-determination is not understood as a collective right of »people« within a territory. It is claimed in favour of the entire Serbian nation in ethic sense, and in all areas of Yugoslavia where its members live, regardless their proportion in relation to other groups.

This is the basis of far-reaching territorial changes which the Federal Army and Serbian querrillas try to accomplish by force and by crime. The aim is creation of an enlarged State on the soil of former Yugoslavia in which all Serbs will live together, regardless the fate of non-serbian ethnic groups, whether they being »constitutive nations« or »minorities«.

This legal explanation of Serbian expansionist policy is discussed in the light of all international instruments asserting the principle of equal rights and self-determination of peoples and that of territorial integrity of States.

Serbia has put forward three questions to the Arbitration Commission within the Conference of Yugoslavia for consultative opinions. By its Opinion Nos 1-7 the Arbitration Commission has rejected all Serbian allergations.

In the Opinion No. 1 is established that Yugoslavia is in the process of dissolution because its four out of six Republics have expressed their desire for independence. This desire was expressed either by referendums to which all the citizens of respective Republic were called to participate, and/or by parliamentary decisions.

In the Opinion No. 2, the Commission has asserted that: »the right to self-determination must not involve changes to existing territories at the time of independence«, but that all ethnic, religious or language communities within a new State »have the right to recognition of their identity under international law«.

The Opinion No. 3 deals with the internal boundaries of former member-States of Yugoslav Federation. The Commission has put forward four main principles in this regard: (1) all external frontiers with third States »must be respected«; (2) the boundaries between newly independent States »may not be altered except by agreement freely arrived at«; (3) except where otherwise agreed, »the former boundaries become frontiers protected by international law« following the principle of *uti possidetis juris;* and (4) the »alteration of existing frontiers or boundaries by force is not capable of producing legal effects«.