

др Момир Б. Милојевић,
редовни професор Правног факултета у Београду

МИШЉЕЊА АРБИТРАЖНЕ КОМИСИЈЕ О ЈУГОСЛАВИЈИ (1)

I - ПРЕТХОДНЕ НАПОМЕНЕ

Арбитражна комисија Конференције о Југославији, састављена од председника уставних судова пет европских држава (2) је, у времену од 29. новембра 1991. до 4. јула 1992, у облику десет мишљења, дала одговоре на питања која су јој поставили председник Конференције лорд Питер Карингтон и Савет министара Европске заједнице. Три мишљења (мишљења бр. 1, 8. и 10) непосредно се односе на Југославију као државу, док се остала мишљења односе на разна питања проистекла из југословенске кризе (3). Разумљиво је да су у страној и нашој јавности највећу пажњу изазвала мишљења која се тичу државности Југославије, па су зато само она предмет ових разматрања, иако свако мишљење понаособ заслужује посебан осврт с обзиром на последице које у пракси може да произведе.

Као што се могло очекивати реакције су различите. Док је Савет министара ЕЗ, у Декларацији о југословенској кризи, од 20. јула 1992 (4), поздравио мишљења Арбитражне комисије, дотле су одговор Савезног извршног већа од 13. јула 1992. (5) и реаговања наших правника усредсређени како на оспоравање надлежности Арбитражне комисије, тако и на побијање њених закључака. Тиме су у великој мери одређени метод и оквири ових излагања, утолико пре што се и сама Комисија, свесна слабости својих ставова, трудила да докаже њихову исправност више него што је у оваквим случајевима потребно и уобичајено. Питања која јој је председник Конференције поставио довољно су јасна да је свако вичан повереном послу могао лако да одговори. То најбоље показују одговори на последња три Карингтонова питања. Председник Конференције о Југославији је, 18. маја 1992, затражио од Арбитражне комисије да му одговори на следећа питања:

"1. Да ли је Савезна Република Југославија, на основу међународног права, нова држава која тражи признавање од држава чланица Европске заједнице уз примену Декларације о Југославији и смерница за признавање

(1) Уводно излагање на отвореном стручном састанку Катедре за међународно право и међународне односе, одржаном 7. децембра 1992.

(2) По председнику Роберу Бадентеру названа "Бадентерова комисија".

(3) Мишљење бр. 2 се односи на положај Срба у Хрватској и Босни и Херцеговини, мишљење бр. 3 на природу међурепубличких граница, мишљење бр. 4 на Босну и Херцеговину, мишљење бр. 5 на Хрватску, мишљење бр. 6 на Македонију, мишљење бр. 7 на Словенију, а мишљење бр. 9 на нека правила о сукуесији. Осим тога, Комисија је дала посебно мишљење о надлежности за давање мишљења бр. 8, 9 и 10 (4. јула 1992).

(4) Текст објављен у "Политици" од 22. јула 1992, стр. 4.

(5) "Политика" од 14. јула 1992, стр. 2; "Економска мисао", 1992, бр. 3, стр. 344.

нових држава у Источној Европи и Совјетском Савезу, које је усвојио Савет министара Европске заједнице 16. децембра 1991?

2. У мишљењу бр. 1, од 29. новембра 1991, Арбитражна комисија је изнела мишљење да је у СФРЈ "започео процес распада". Да ли се тај процес данас може сматрати окончаним?

3. У случају да је одговор потврдан, на којим основама и у складу с којим модалитетима би требало решавати проблеме сукцесије држава, који се постављају између различитих држава проистеклих из СФРЈ?" (6)!

Председник Арбитражне комисије је, 3. јуна 1992, питања доставио (не знамо да ли непосредно или преко председника Конференције) председницима југословенских република и "Председништву Савезне Републике Југославије (СРЈ)" тражећи да му доставе правне аргументе којима желе да поткрепе ставове "својих земаља" о постављеним питањима.

II - НАДЛЕЖНОСТ КОМИСИЈЕ

1. У заједничком писму од 8. јуна 1992. председник Председништва Црне Горе и председник Србије су, "у име Савезне Републике Југославије" (7), оспорили надлежност Комисије да се изјашњава о тим питањима, истичући да: 1) та питања не спадају у надлежност Европске заједнице "како је дефинисана Брионском декларацијом", 2) нерешена питања између Југославије и југословенских република треба да се реше у оквиру општег споразума, 3) питања која не буду решена споразумом треба изнети пред Међународни суд правде. Хрватска (18. јуна 1992), Македонија и Словенија (19. јуна 1992) нису прихватиле тај став, а Црна Гора и Србија су (у писмима од 19. јуна 1992) остале при раније заузетом ставу, с тим што је Србија оспорила и надлежност Комисије да се изјашњава о сопственој надлежности (8).

2. Арбитражна комисија се осетила погођеном што јој је оспорена надлежност да се изјашњава о постојању Југославије, а посебно ставом Србије која јој је оспорила надлежност и за изјашњавање о сопственој надлежности. Због тога је у посебном мишљењу Комисија истакла да сматра да "има право да осигура своју надлежност независно од сваког оспоравања". Иако каже да сматра да је бескорисно да се изјашњава о прихватљивости "претходних изузетака" (9), поменутих у овом случају, Комисија је уложила велики напор да обеснажи све приговоре, скоро колико за одговоре на постављена питања.

Уместо да одмах пронађе и наведе одговарајућа правила међународног права, она се упушта у разматрања о арбитражи уопште и својој природи, истичући, на првом месту (!), да није основана Брионском декларацијом од 7. јула 1991, већ Декларацијом о Југославији, усвојеном на ванредном мини

(6) Питања и одговоре наводимо према незваничном преводу у "Политици" од 10. јула 1992, стр. 4, са најнужнијим исправкама.

(7) Савезно извршно веће, у изјави од 13. јула 1992, истиче да се "у свом одговору" на Бадентерово писмо од 3. јуна 1992. југословенска влада "изјаснила" против надлежности Арбитражне комисије, "Економска мисао", стр. 344. Међутим, у мишљењу Арбитражне комисије од 4. јула 1992. не помиње се изјава југословенске владе већ заједничко писмо председника Србије и Црне Горе. Да ли је у питању једна или више изјава? У "Политици" од 14. јула 1992. говори се о изјави југословенске владе од 3. јуна 1992, али се из текста објављеног у "Економској мисли" види да није реч о датуму изјаве владе, већ Бадентеровог писма. До забуне је највероватније дошло због тога што су Танјуг или "Политика" погрешно препричали текст владине изјаве.

(8) "Политика" од 10. јула 1992, стр. 4.

(9) Свакако је у питању превод француског израза "*exception préliminaire*". На енглеском је "*preliminary objection*".

старском скупу за политичку сарадњу у Европи од 27. августа 1991. (10), "с циљем да уведе "арбитражну процедуру" која у њој није била дефинисана већ је требало да доведе до одлука". Остаје нејасно какве то везе има с надлежношћу Комисије да се изјашњава о сопственој надлежности. Остаје и недоумица да ли је у питању неспретност, недовољно познавање међународног права или намерно одлагање на други терен, када се наводи став Међународног суда правде да је "још од случаја *Алабама*, прихваћено да, у складу с ранијим случајевима, у недостатку супротног споразума, међународни суд одлучује о својој надлежности и има право да у том циљу тумачи акте којима је она уређена" (11). Арбитражна комисија затим наводи став Међународног суда правде: "То начело (да је суд надлежан да одлучује о својој надлежности - прим. М.М.), које опште међународно право признаје у области арбитраже, добија посебну снагу када међународни судија није арбитражни суд основан посебним споразумом странака да би се изјаснио о посебном спору, већ установа претходно створена међународним актом који јој уређује надлежности и функционисање" (12). Комисији је то требало да послужи за доказивање да се њена надлежност не односи само на изјашњавање о Југославији, већ обухвата сва питања која се тичу југословенске кризе. Међутим, она то није умела да каже већ је очигледно сав напор усредредила да докаже да је установљена пре а не после захтева лорда Карингтона. Тиме она ствар преноси са спорног терена (надлежности) на неспоран терен (време установљења).

У том циљу Комисија тврди да је "шест Југословенских република", на самом почетку Конференције о Југославији, 7. септембра 1991, прихватило одлуку Савета министара ЕЗ о установљењу "арбитражног поступка" од 27. августа 1991. Оне су такође прихватиле нову декларацију од 3. септембра 1991. којом је предвиђено да председник Конференције упознаје Арбитражну комисију са "споровима подвргнутим арбитражи". Иако признаје да су ове одредбе "сажете" (неодређене?) Комисија ипак сматра да и "из уздржане терминологије и самог састава Комисије" јасно произлази "договор о формирању тела погодног да на правној основи одлучује о споровима на које ће указати заинтересоване стране, што представља саму дефиницију арбитраже" (13). Према мишљењу Комисије, неодређеност првобитних прописа допуњена је и ближе одређена касније својим документима. Осим тога, ниједна република није оспорила њену надлежност, чак ни Србија која је, новембра 1991, тражила да се Комисији поставе три питања, од којих је председник Конференције прихватио да упутити два. На основу тога Комисија закључује да је општеприхваћена њена "надлежност и у саветодавном домену". Она при том подсећа да је установљена као орган Конференције о Југославији. Одговарајући на питања која јој се постављају, она "учествује у раду Конференције чији је ... орган и били би потребни чврсти разлози који би је навели да ... одбије такав захтев". У конкретном случају Комисија не види никакав разлог да се одрекне својих функција. Настојећи да конференцију упозна с правним видовима проблема, Арбитражна комисија у потпуности испуњава улогу коју су јој доделиле Европска заједница и њене чланице, с једне, и шест југословенских република, с друге стране. "Правни карактер постављених питања далеко је од тога да представ-

(10) Да ли је посреди неспоразум или нејасно формулисање става? У изјави југословенске владе (нав. у бел. 7) каже се да "мандат ЕЗ, као и тела у оквиру Конференције, треба да се састоји, како је утврђено Брионском декларацијом..." у пружању помоћи... "Економска мисао", стр. 344. Јасно је да није реч о датуму оснивања Арбитражне комисије, већ о улози Европске заједнице.

(11) *Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), exception préliminaire, Arrêt du 18 novembre 1953, C.I.J. Recueil 1953, p. 119.*

(12) На истом месту.

(13) *Affaire relative à la sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal), Arrêt du 12 novembre 1991, C.I.J. Recueil 1991, p. 70.*

ља препреку надлежности Арбитражне комисије већ је, напротив, оправдање: као арбитражни орган Конференције Комисија не би могла, сем уз изричито овлашћење заинтересованих страна, да се правно изјашњава, будући да је прецизирано да је у овом случају она позвана да износи мишљења о применљивим правним прописима". На основу тога, Арбитражна комисија закључује да је надлежна да се изјашњава како о својој надлежности, тако и о питањима која јој је 18. маја 1992. поставио председник Конференције о Југославији.

III - МИШЉЕЊА О ЈУГОСЛАВИЈИ

1. *Постојање Југославије.* - Знатно раније Арбитражна комисија је почела да даје мишљења на питања која су јој упућивали председник Конференције о Југославији и Савет министара ЕЗ. Пошто је, после оставке Стјепана Месића на дужност члана, а тиме и председника Председништва СФРЈ, у Хагу видео само неке савезне функционере, лорд Карингтон је (на своју руку или по нечијем налогу) престао да на Конференцију позива највише савезне функционере, претворивши тако Конференцију о Југославији у Конференцију за ликвидацију Југославије. У складу са својим предлогом уговора о решавању југословенске кризе (*Treaty Provisions for the Convention*), који је поднет 23. октобра 1991 ("Карингтонов папир"), у којем се предвиђа стварање независних држава, Карингтон је затражио од Арбитражне комисије мишљење о процесу "распада" Југославије.

У свом мишљењу бр. 1, од 29. новембра 1991, Арбитражна комисија је пошла од опрезне констатације да "питање постојања или непостојања неке државе треба да буде посматрано у зависности од општепризнатих начела међународног права која одређују конститутивне елементе државе" и да је питање постојања или нестанка фактичко питање у сваком поједином случају. Она се ипак упустила у разматрање тог питања, иако је требало да се прогласи ненадлежном, утолико пре што га није разматрала ни у светлости поменутих "општепризнатих начела међународног права" већ се упустила у разматрање фактичког стања.

Поступајући тако, Арбитражна комисија је на првом месту морала да констатује да је СФРЈ сачувала своју међународну личност, додајући да су њене четири републике изразиле жељу да постану независне. Комисија је констатовала да савезни органи по свом саставу више не задовољавају захтеве "партиципације и репрезентативности" органа једне савезне државе, свакако имајући у виду оставке појединаца. Свесна да није важно шта ко мисли о саставу државних органа, Комисија сматра да прибегавање сили "у односима између различитих елемената федерације" показује њену немоћ. Оружани сукоби се сматрају међурепубличким. Федерацији се не одриче право да их спречава, али се истиче њена немоћ. Комисија сматра да је постојање једне савезне државе "озбиљно угрожено" када се "већина" федералних јединица, које "обухватају већи део територије и становништва федерације, претвори у суверене државе, тако да се савезна власт у њима више не може спроводити". Тиме је Арбитражна комисија ипак допустила бар теоријску могућност опстанка савезне државе, чак и у случају отцепљења већине федералних јединица.

Међутим, она није остала на том становишту. Знајући да то не одговара сецесионистима, Комисија прелази на други терен - терен распада. Она сматра да је у Југославији тај процес започео. У њему су ангажовани и савезни органи, али главни актери су републике које треба да "испоље жељу за стварањем нове асоцијације са демократским институцијама по свом избору". Тиме су претходни ставови о постојању и угрожености Југославије замењени новим ставом, по којем Југославије више нема, а њене републике могу да створе неки демократски савез. Републике се посредно подстичу да јасније испоље жељу за растурањем Југославије, јер без тога нема ни савеза.

Неколико месеци касније, 18. маја 1992, нестрпљиви лорд Карингтон пита Арбитражну комисију да ли се може сматрати да је процес "распада" Југославије окончан. Комисија је на то питање одговорила мишљењем бр. 8, садржаним у "одлуци" коју је донела 4. јула 1992 (14). Пошто је претходно поновила основне ставове из мишљења бр. 1, Комисија наводи да је после тога одржан референдум у Босни и Херцеговини, 29. фебруара и 1. марта 1992. (што је она предложила у мишљењу бр. 4), на којем се становништво (15) "у великој већини изјаснило за независност ове републике". Затим наводи да је "већина нових држава, створених од некадашњих југословенских република, приступила ... узајамном признавању независности и самим тим су ставиле до знања да је окончана свака савезна државна власт на територији новостворених држава", да су Босну и Херцеговину, Хрватску и Словенију признале све државе чланице Европске заједнице "као и бројне друге државе", да "бивша национална територија и становништво федерације СФРЈ потпада убудуће у потпуности под суверену власт нових држава", да више не постоје заједнички савезни органи у којима су заступљене "све југословенске републике" и од тада (од када? - М.М.) "ниједан орган ове врсте више не функционише". Србија и Црна Гора су "основале нову државу под именом Савезна Република Југославија (СРЈ), усвојивши нови устав 27. априла 1992. године". Осим тога, Комисија наводи неке политичке одлуке и документе усвојене после 18. маја 1992, тј. пошто је лорд Карингтон затражио њено мишљење: пријем Босне и Херцеговине, Хрватске и Словеније у Уједињене нације (22. маја 1992), резолуције Савета безбедности УН бр. 752 и 757 у којима се помиње "бивша СФРЈ", став из уводног дела Резолуције 757 (од 30. маја 1992) у којем се констатује да тврдња да "СР Југославија (Србија и Црна Гора)... аутоматски обезбеђује континуитет некадашње СФРЈ није општеприхваћена" и Декларација шефова држава и влада држава чланица Европске заједнице (од 27. јуна 1992) у којој се спомиње "бивша Југославија". На основу тога Арбитражна комисија сматра да је процес "распада СФРЈ ... дошао до краја и да треба констатовати да СФРЈ више не постоји".

Пошто је по кратком поступку констатовала да Југославија више не постоји, Арбитражна комисија користи ту "чињеницу" да би одговорила и на Карингтоново питање о сукцесији. У мишљењу бр. 9, од 4. јула 1992, Комисија каже да је "у свом мишљењу бр. 8... закључила да је процес распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) завршен и констатовала да ова (та?) држава више не постоји". На територији "некадашње СФРЈ" створене су нове државе које су је "замениле" и оне су њене "наследнице", а никако само СРЈ (Србија и Црна Гора)". Уместо да се задовољи логичним закључком да ниједна држава наследница не може да тражи за себе право које је СФРЈ имала у међународним организацијама, Арбитражна комисија на првом месту истиче да треба окончати чланство СФРЈ у међународним организацијама, у складу с њиховим статутима. При том она свој став не заснива само на правилима о сукцесији, већ и на ставу шефова држава ЕЗ од 27. јуна да нову федералну државу Србије и Црне Горе неће признати као "наследницу некадашње Југославије све док надлежне међународне институције не буду донеле одлуку" и да ће затражити "успешновање учешћа југословенске делегације у раду КЕБС и других међународних области и организација". Тако испада да је за тело које претендује да примењује право, најважнији политички јасан али правнички смушен став шефова држава. Зато су га чланови Арбитражне комисије прихватили

(14) Комисија каже да је констатовала "одлуком која је донета... да је надлежна у овом случају", али и да је текст питања која је упutio лорд Карингтон "објављен у одлуци коју је... донела арбитражна комисија". Није јасно да ли је реч о одлуци о надлежности или о суштини питања.

(15) Не каже се да на референдуму нису учествовали Срби који чине скоро трећину становништва.

у суштини и свели на окончање чланства Југославије у међународним организацијама, не указујући на то како то треба учинити. За оне који не маре Југославију, важно је да се она не помиње, макар и постојала.

Резоновање Арбитражне комисије било би правнотеоријски исправно ако би Југославија нестала, а на њеној територији настале државе које би је замениле. Неспорно је да несталу државу наслеђују све нове државе, сем онога што је строго везано искључиво за несталу државу (неке обавезе и чланство у међународним организацијама). Зато нико ни у Југославији није тражио да она буде "наследник" Југославије! Таква правна бесмислица се ни Балканцима не може приписати, ма колико их сматрали неукима. Због тога архитектима новог светског поретка највише смета што Србија и Црна Гора нису тражиле да буду признате као независне државе, нити СР Југославија као нова држава.

2. *Стара или нова држава*. - На могавши да порекну постојање Југославије, они је проглашавају за нову државу. Наведени став шефова држава чланица ЕЗ од 27. јуна 1992. само је један од низа сличних. Ни лорд Карингтон не мисли другачије. Зато је 18. маја 1992. питао Арбитражну комисију да ли је, по међународном праву, Савезна Република Југославија нова држава која треба да буде призната од држава чланица ЕЗ.

У свом одговору на то питање стручњаци за уставно право полазе од свог "закључка" у мишљењу бр. 8 да је процес распадања Југославије окончан и да ниједна нова држава не може да буде њен искључиви наследник. Црна Гора и Србија су, 27. априла 1992, "одлучиле" да створе нову државу названу Савезна Република Југославија, чији је устав усвојен тог дана. Арбитражној комисији се "чини" да СР Југославија испуњава услове за постојање државе по међународном јавном праву, истичући да је реч о новој држави "која не би могла да буде наследник СФРЈ". Та држава "не ужива признање које је, у потпуно другачијим околностима, уживала СФРЈ. Стога у овом случају има разлога за признавање нове државе од стране других земаља". С тим у вези Комисија понавља свој став из мишљења бр. 1 да признање држава није конститутивни елемент државе, већ дискрециони политички чин држава које то могу да учине "када се за то одределе, у облику за који се слободно одлуче". У читавој ствари најважније је мишљење Арбитражне комисије да се Савезна Република Југославија јавља као *нова држава* "која се не би могла сматрати искључивим наследником Социјалистичке Федеративне Републике Југославије". Њено евентуално признање од стране држава чланица Европске заједнице зависи од тога да ли испуњава услове који су за то предвиђени општим међународним правом и одлукама Савета министара ЕЗ од 16. децембра 1991. Тиме је Комисија на Карингтоново питање одговорила више него што је од ње тражено. То пре свега важи за истицање да нова држава не може да буде једини наследник раније државе. То је општепознато правило међународног права, које ни Југославија не пориче. Неспоразума о томе никада није било, па није ни садржано у Карингтоновом питању (16). Стиче се утисак да је до обраћања Арбитражној комисији дошло да би се њеним мишљењем "доказало" да Југославија више не постоји и да може бити речи само о некој новој држави са свим последицама које из тог произлазе (признање, сукцесија, чланство у међународним организацијама).

Знајући да признање државе има само декларативно дејство, Комисија је, на жалост само прећутно, одбацила став који је Карингтон сугерисао у питању да нова држава мора да тражи признање. Другачије није могла јер се осетила везаном политичком одлуком Европске заједнице од 16. децембра 1991, која се односи на признавање нових држава у СССР и источној Европи, из које произлази да ће Европска заједница и њене чланице одржавати везе само с признатим државама. Ипак, то може бити само заједничка политика која не важи за друге државе и међународне организације, нити произлази

(16) О томе је довољно речено у мишљењу бр. 9 у којем је реч о сукцесији.

из међународног права. То је најмање требало да буде релевантно за Арбитражну комисију.

IV - КРИТИЧКИ ОСВРТ

Ако би се полазило од међународног права лако би се видело да оно највише говори против Арбитражне комисије, како у погледу њене надлежности, тако и у погледу садржине њених мишљења. У другом случају то важи и са становишта уставног права.

1. Арбитражна комисија свесно или несвесно превиђа да ни по чему није арбитража по међународном праву. Она нити је установљена за решавање међународних спорова, а поготово није стално међународно тело. То што Конференција о Југославији није временски ограничена не значи и да је она стално међународно тело. Напротив, сазвана је ради решавања сасвим одређеног задатка, без обзира на то колико дуго мора да траје. Арбитражна комисија као да није схватила суштину приговора. Није реч само о њеној ненадлежности, већ и о ненадлежности Европске заједнице да расправља о питањима која се тичу Југославије. Самим тим ненадлежни су Савет министара ЕЗ, Конференција о Југославији и Њена Арбитражна комисија. Желећи да исправи неке наводне нетачности у приговору Србије и Црне Горе у погледу акта о њеном оснивању, Комисија предвиђа да се приговором указује да улога Европске заједнице и Конференције о Југославији треба да се састоји не у суђењу, већ у пружању помоћи у преговарању о решавању кризе (17). Уз то, Комисија наводи низ нетачности.

Да би доказала да је арбитражно тело, Комисија истиче да је образложена уз сагласност свих шест југословенских република, намерно пропуштајући да помене сагласност највиших савезних органа (Председништва СФРЈ и Савезног извршног већа). Зашто би, иначе, о питањима лорда Карингтона обавештавала Председништво Југославије? Највиши органи Југославије и њених република сагласили су се са сазивањем и одржавањем конференције на којој би, на основу Декларација ЕЗ од 27. августа и 3. септембра 1991, из Југославије учествовали чланови Председништва СФРЈ, Савезног извршног већа и председници република (18). Договор је постигнут између Европске заједнице и Југославије, а учешће југословенских република проистекло је не толико из њиховог уставног положаја, већ из улоге у југословенској кризи. Из састава је очигледно да није реч о међудржавној конференцији, већ о скупу најодговорнијих руководилаца ради разговора и тражења излаза из кризе. На Конференцији није требало да се закључују никакви споразуми (нити је то могло јер на њој нису били представници субјеката међународног права), већ да се по могућству дође од заједничких ставова који би били изложени надлежним југословенским органима (19). Југославија је прихватила разговоре на Конференцији с предложеним саставом учесника. У том склопу прихваћен је састав Арбитражне комисије од председника уставних судова пет држава чланица

(17) Вид. бел. 10.

(18) "Политика" од 4. септембра 1991, стр. 2.

(19) У том смислу је резерва делегације Србије што се у наслову "Карингтоновог папира" два пута употребљава назив "уговор" ("*Treaty Provisions for the Convention*"), "Економска мисао", стр. 323. Такорећи уочи почетка Конференције о Југославији објављен је "Предлог политичког договора о будућности Југославије", који је сачинила трочлана комисија Председништва СФРЈ (у ствари стручна служба) према одлуци Председништва од 20. августа 1991. То је требало да буде договор Скупштине СФРЈ, Председништва СФРЈ и република. Текст објављен у "Политици" од 5. септембра 1991, стр. 1-2. Морам признати да смо и ми Југословени доприносили збрци. Иако се у поменутом случају помиње некакав споразум, јасно је да решење кризе траже надлежни југословенски органи и да политички договори нису уговори.

ЕЗ (20). Очигледно је да положај и састав Арбитражне комисије показују да није реч о арбитражном телу и поред његовог назива. Да је било речи о арбитражи свакако би било предвиђено и учешће арбитра који би одредиле стране у спору, било поред, било уместо неког од чланова арбитражне комисије.

2. То још више показује надлежност. Како сама признаје, Комисија је помоћно тело Конференције о Југославији чија међународна природа није одређена. С обзиром на састав учесника Конференције, није могло доћи до међународних спорова већ само до разлике у гледиштима. Отуда није могло бити речи о њиховом решавању пред арбитражом, нити је било ко прихватио надлежност Арбитражне комисије за решавање спорова. Како су састав учесника и предмет разговора Конференције искључивали могућност страна у споровима и међународних спорова, Арбитражна комисија је могла да буде установљена само ради давања мишљења о правним питањима која јој упуте Конференција или њен председник. С обзиром на предмет разговора, та питања су могла да буду једино из југословенског уставног права, чије је поштовање Европска заједница захтевала у почетку кризе. У складу с тим, Арбитражна комисија је састављена од председника уставних судова. У том смислу треба схватити став Комисије да је позвана да даје мишљења о "применљивим правним прописима". Да су се имали у виду међународни спорови и примена међународног права, састав и надлежност Арбитражне комисије сигурно би били другачији. Не би била основана само за давање необавезних саветодавних мишљења, а југословенско инсистирање да спорове решава Међународни суд правде не би имало основа.

Тога је била свесна и Комисија, па је уложила велики напор да докаже да је право арбитражно тело. У том циљу она говори о арбитражном поступку који треба да "доведе до одлука", а и сама покушава да своја мишљења представи као "одлуке" (мада само процедуралне) (21) и "закључке". Томе је требало да послужи обилато навођење ставова Међународног суда правде о надлежности међународних арбитражних и редовних судова. Међутим, лако је утврдити да у оба наведена случаја (22) Међународни суд правде говори пре свега, или искључиво, о својој надлежности, а позивање на међународну арбитражну праксу му служи само као доказ за постојање обичајних правних правила у тој области (23). Арбитражна комисија прикрива да је она по свему далеко од арбитраже коју помиње Међународни суд правде. Она поготово није стално судско тело, више од арбитраже установљене посебним споразумом за посебан случај. Иако је из става Међународног суда правде изоставила завршетак, а уз то најважнији део реченице: "... а, у овом случају, главни судски орган Уједињених нација" (24), оно што је навела довољно говори против Арбитражне комисије. Она није могла да порекне чињеницу да није никакво стално међународно тело, већ орган конференције о Југославији, у чијем раду учествује одговарајући на постављена питања. Како није ни орган страна у спору, она није ни арбитража *ad hoc*, како жели да се представи навођењем става Међународног суда правде о споразумном стварању арбитражног суда за решавање спора који му повере стране у спору (25).

(20) Председништво СФРЈ је накнадно прихватило компромис за два члана Арбитражне комисије.

(21) Вид. бел. 14.

(22) Вид. бел. 11 и 13.

(23) Пошто се скоро истоветан текст налази у обе пресуде Међународног суда правде изгледа да је Арбитражна комисија пошла од пресуде из 1991. и на основу ње се позвала и на пресуду од 1953. која се у пресуди из 1991. наводи на стр. 68-69.

(24) Вид. бел. 12.

(25) Вид. бил. 13. Арбитражна комисија приписује Међународном суду и завршетак своје реченице: "... што представља само дефиницију арбитраже". Тога у пресуди нема јер судије познају међународно право бар толико да дефиницију арбитраже потраже у

Напротив, Арбитражна комисија истиче да мора да одговори на свако питање које јој постави Конференција о Југославији чији је она орган. Признајући да није самостално тело, Комисија је потврдила да нема тачно одређено надлежност, како за изјашњавање о суштинским питањима, тако и о својој надлежности. Тиме је дезавуисала сопствени став о том питању. На једној страни тврди да је "арбитражни орган Конференције", а на другој да мора да одговори на свако постављено питање. Да је арбитражно тело имала би несумњиво право да одлучује о сопственој надлежности и право да ускрати одговор ако сматра да није надлежна. Када је реч о питањима која се тичу Југославије, она се понашала противречно - и као арбитража и као тело Конференције. У првом својству се изјашњавала о својој надлежности, а у другом објашњавала зашто "мора" да се изјашњава о питањима која су јој постављена. У апсолутизовању те дужности иде тако далеко да превииа свако могуће ограничење, па и такво да је дужна да одговара само ако јој питање постави овлашћено лице (26) и само на правно питање. Чак и ако се прихвати став да мора да поступа по захтеву онога коме је потчињена, Комисија није могла бити лишена права да се прогласи ненадлежном ако оцени да питање које јој је постављено излази из оквира права. На жалост, Комисија је од почетка свога рада одговарала и на фактичка и на политичка питања, сједињујући тако у себи функције истражних, судских и политичких органа. То је нарочито потврдила изјашњавајући се о питањима која се тичу постојања Југославије (мишљења бр. 1 и 8).

3. Арбитражна комисија ни по чему није надлежна да се изјашњава о међународним правним и политичким питањима, најмање о питањима која се тичу постојања држава. Она ничим није доказала да су јој југословенски учесници дали и такву надлежност. Најмање јој је такву надлежност могло дати Председништво СФРЈ, утолико пре што је у пракси добро познато да никада није прихватана надлежност арбитраже или суда за питања која се тичу опстанка, животних интереса или части држава. Због тога се југословенска влада (27) изјаснила против надлежности Арбитражне комисије да се изјашњава о питањима која јој је лорд Карингтон поставио 18. маја 1992. Томе није супротан став Србије која је, новембра 1991, тражила да се Комисија изјасни о неким правним питањима која су, према њеном мишљењу, значајна за разумевање правних видова југословенске кризе, а не тичу се постојања државе (28). Ту чињеницу је Комисија навела у прилог свом ставу да је општеприхваћена њена надлежност у "саветодавном домену". То значи да Комисија може да даје мишљења Конференцији да би се користила у њеном раду, а не да коначно пресуђује, поготово о постојању држава.

4. Стога став Арбитражне комисије у мишљењу бр. 1 - да се питање постојања или непостојања елемента државности мора посматрати са становишта међународног права и испитивањем у сваком конкретном случају - може да буде само путоказ како надлежно тело треба да дође до одговора на постављено питање. Комисија је требало да се ту заустави и да констатује да није надлежна да одговори на остатак Карингтоновог питања. Зато њена констатација да је Југославија сачувала свој међународноправни субјекти-

члану 37. Хашке конвенције о мирном решавању међународних спорова од 1907.

(26) То је прекршила одговарајући и на питања која јој је поставио Савет министара ЕЗ (мишљења бр. 4, 5, 6 и 7). Вид. бел. 3.

(27) За недоумицу о чијем је ставу реч вид. бел. 7.

(28) Међу њима су била питања која су се односила на допуштеност сецесије и титулара права на самоопредељење. Лорд Карингтон је одбио да Комисији постави прво питање, а друго је изменио тако да се односи на правни положај Срба. Заобилажењем првог питања омогућено је да Комисија закључи да је Југославија у процесу распадања (а не да је реч о сецесији) а преформулисање другог питања довело је до проглашавања Срба за националну мањину (мишљење бр. 2). "Економска мисао", стр. 345.

витет нема вредност већу од обичног и ни за кога обавезујућег мишљења председника пет уставних судова.

Насупрот томе, стручњаци за уставно право су позвани да дају мишљење о устројству и деловању државних органа. Међутим, оно што су рекли о саставу и функционисању југословенских савезних органа најблаже речено запрепашћује. Пошто нису навели ниједно правно правило или начело како морају да буду састављени савезни органи да би били "довољно репрезентативни", морамо да питамо да ли у њима треба да буду *једнако* заступљене *све* федералне јединице. Колико нам је познато захтев за апсолутним паритетом је својствен конфедералним а не државним телима. Опште је познато да у федерацијама ни савезни парламенти нису састављени од једнаког броја посланика из федералних јединица (29). То још више важи за владе. Ни Савезно извршно веће којим је председавао Анте Марковић није било састављено од једнаког броја чланова из југословенских република, а ниједна држава му није одрекла савезни карактер. Не знамо да ли нова правила која инаугурише Арбитражна комисија треба да важе и за Немачку, Аустрију и Швајцарску. Још нам је мање познато да ли је Арбитражна комисија била подстакнута праксом међународних спортских организација (као што су УЕФА и неке друге) које су још од 1991. почеле да проверавају национални састав југословенских репрезентација, иако се зна да се састављају искључиво по стручним спортским мерилима.

Не мање произвољна је и оцена Арбитражне комисије о моћи или немоћи савезних органа. Јасно је да постојање државних органа никако не подразумева њихово добро или успешно функционисање. Чланови Арбитражне комисије знају да функционисање држаних органа може да буде отежано или чак потпуно онемогућено на целој територији или на делу државне територије. То фактичко и привремено стање може да буде и противправно (нпр. у случајевима окупације, грађанског рата или побуне већих размера), али нијуком случају не утиче на правну оцену о постојању државе. Чак ни у случају потпуне окупације у првом и другом светском рату није се сматрало да су окупиране државе престале да постоје.

Арбитражна комисија је у праву када сматра да је постојање савезне државе "озбиљно угрожено" ако се већина федералних јединица прогласи за самосталне државе. Међутим, она пропушта да скрене пажњу да то важи само у случају издвајања у складу са уставним прописима савезне државе. Свакако да не може доћи у обзир озакоњење отцепљења које је извршено једнострано и још употребом насиља (оружана побуна). Пошто је реч о противправном стању, савезна држава има право да воспостави нарушени ред (30). Због тога став Комисије да је у Југославији започет процес распадања (како је сугерисало питање лорда Карингтона и како се могло чути и у југословенској средини) може да буде само политичка оцена фактичког стања, никако мишљење које се заснива на неком правном правилу. Комисија не само да занемарује да сецесија може да буде кривично дело са становишта унутрашњег права (чије поштовање захтева Европска заједница), већ је узима као доказ за распадање Југославије и тако је прећутно сматра допуштеном. За Комисију није важно ни што је сецесија супротна југословенским прописима по којима се границе Југославије могу мењати само

(29) Ако постоје два парламентарна дома један је састављен од посланика које грађани непосредно бирају, а други дом чине посланици које шаљу федералне јединице. Оне не морају да буду представљене једнаким бројем посланика, што показује пример немачког Бундесрата. То није у супротности са иначе нејасним захтевом Уједињених нација да влада треба да представља целокупно становништво (начело равноправности и самоопредељена народа у Декларацији о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи између држава у складу с Повељом Уједињених нација). Резолуција Генералне скупштине 2625 (XXV), од 24. октобра 1970.

(30) Прихватајући тај став многе државе (нарочито западноевропске и САД) више пута су истакле да треба примењивати мирна а не насилна средства.

одлуком Скупштине СФРЈ, а између република њиховим споразумом. Најзад, то је супротно начелу територијалне целокупности државе, па би све државе требало да пружи помоћ Југославији а не сецесионистима. Због тога није случајно да лорд Карингтон такво питање није хтео да постави Арбитражној комисији (31). Због тога је правно неосновано узимати отцепљење као доказ за распадање Југославије.

Много је важније то што не постоји правило колико је федералних јединица потребно за постојање једне савезне државе, али је логично да нема савезне државе без најмање две јединице. То је посебно значајно за Југославију, у чијем уставном праву нема прописа како савезна држава може да нестане. Ако би се прихватило накнадно озакоњење отцепљења (које је противправни чин) онда би за нестанак наше савезне државе требало да се од ње отцепи пет република, јер преостала република не би више могла да буде савезна већ само проста држава, сем ако се сама не претвори у савезну државу. У недостатку изричитих прописа, југословенска федерација би теоријски могла да нестане не само отцепљењем пет република, већ и сагласношћу свих шест република. Југословенски федерализам (нарочито од 1971) почива на начелу консенсуса република о свим битним питањима. То су нарочито захтевале републике које су прве наговестиле намеру да се издвоје из Југославије. Оне су биле најодлучнији браниоци тог начела, не допуштајући да се у њега дирне приликом уставних промена 1988. Наравно да би сагласност свих република морала да буде изричита, а не да се о њој закључује комбиновањем изричите воље четири републике и прећутне воље две републике (изражене у стварању "нове" државе) како то чини Арбитражна комисија.

Међутим, оно што теоријски изгледа могуће не мора да буде примењиво на Југославију. Разлога има више, а најважнија су два. Прво, Србија и Црна Гора нису ни на који начин изразиле жељу за укидање досадашње државе (32). Напротив, референдум у Црној Гори је потврдио жељу већине становника да *настави* да живи у заједничкој држави. Друго, нестанак федерације не мора да значи нестанак државе. Југославија је створена као унитарна држава. Касније је претворена у савезну државу, али не вољом (споразумом) тада непостојећих република. Југословенске републике до сада формално нису донеле ниједан југословенски устав, безбира на њихову улогу у доношењу савезног устава (33). Према томе, републике не могу да укину Југославију својим одлукама. Оне једино могу да изразе мишљење, укључујући мишљење или сагласност да се савезна држава поново претвори у унитарну државу. Међутим, то се може учинити само савезним актом, на исти начин на који се унитарна држава може претворити у савезну државу. Исто тако, преостала република би могла да се претвори у савезну државу, било претварањем својих покрајина у републике (34), било примањем у свој састав делова отцепљених федералних јединица.

Са становишта уговорног права Југославија не би могла бити укинута уговором. Понајмање би то било могуће прећутним споразумом, јер се тако државе не стварају нити укидају. Оне настају у дужем историјском процесу а оформљују се вољом народа и тако могу и нестати. При том се мора имати у виду воља целог народа (изражена на одговарајући начин као што је плебисцит). Исти нимало случајно што ниједан парламент, ма како широка овлашћења имао, нема право да донесе одлуку о укидању државе. Парламент

(31) Вид. бел. 28.

(32) Остављамо по страни појединачне конкретне потезе који се могу тумачити као израз жеље за потпуним осамостаљењем, или који објективно томе могу да воде, понекад изазване незадовољством радом савезних органа.

(33) Више о томе М. Милојевић, *Устав, правни поредак и међународне обавезе Југославије*, Београд 1989, стр. 18.

(34) На пример, у Русији некадашње аутономне републике. Сама Русија се из некада једне од совјетских република претворила у независну савезну државу.

може да донесе одлуку о евентуалном смањењу државне територије (не само ратификацијом међународних уговора), али с правног становишта за постојање државе није значајна величина територије, нити број становника над којим држава врши суверену власт. Најбољи пример за то је Турска која је, нарочито током XIX и почетком XX века, изгубила велики део територије али је ипак остала као држава. Зашто би за Југославију важила друга правила?

Ни у једном мишљењу Арбитражна комисија није навела ниједан уставноправни (сем више узгредног помињања у мишљењу бр. 8 доношења југословенског устава од 27. априла 1992), или међународноправни аргумент, којим би потврдила свој став да Југославија више не постоји. Она говори о жељи република да се осамостале, референдумима, признавању република и њиховом пријему у чланство Уједињених нација. Говори само о републикама, а даје мишљење о Југославији. Сви "докази" за нестанак Југославије састоје се у променама правног положаја република. Признавање њихове независности или пријем у међународне организације може да значи само признавање њиховог отцепљења од Југославије, а никако да Југославије више нема. Ако се као "крунски доказ" за промене у Југославији наводе изјаве или мишљења појединих држава или међународних организација (као што је наведени став шефова држава или влада 12 европских држава да Југославије више нема), са становишта међународног права то може да буде само облик мешања у унутрашње ствари државе која га (због своје слабости) толерише.

Југославије се тиче једино аргумент који се односи на непостојање или нефункционисање њених органа. То би могао да буде једини ваљани аргумент ако би одговарао стварном стању. Арбитражна комисија се задовољила обичним тврдњама не износећи ниједан доказ. Није ни могла, јер јој је сметала чињеница да (упркос бојкоту свезног парламента од стране неких делегата из појединих република и неким индивидуалним оставкама) ниједан савезни орган није распуштен, укинут, нити на било који начин престао да ради. Председништво СФРЈ које Европска заједница и лорд Карингтон више нису признавали за савезни орган остало је ваљани саговорник Уједињених нација и дало сагласност на тзв. "Венсов план". "Држава у нестајању" је чак образовала Државни комитет за сарадњу с Уједињеним нацијама. Каснијим променама није укинут ниједан високи савезни орган, а понајмање савезна држава, па ни уставом од 27. априла 1992. Сам устав је, заједно са уставним законом за његово спровођење и другим актима везаним углавном за изборе за нову Скупштину, усвојила Скупштина СФРЈ. На основу Уставног закона сви су највиши савезни органи наставили да делују до избора нових органа (чл. 2). Председништво СФРЈ је деловало до избора председника републике (15. јуна 1992), а Савезно извршно веће до образовања нове савезне владе (14. јула, тј. десет дана после објављивања мишљења бр. 8 Арбитражне комисије). Савезни уставни суд још увек ради у ранијем саставу, што је случај и с другим савезним органима. Све је то добро познато члановима Арбитражне комисије, па се зато, на основу њихових мишљења, намеће закључак да те чињенице нису погодиле унапред заузетом ставу да нема Југославије.

Колика је одбојност према Југославији можда највише показује став Арбитражне комисије да правно не само да није могуће одржати постојећу државу (Југославију), већ није могуће ни створити нову. По схватању израженом у мишљењу бр. 1 може се створити само удружење или савез држава. Сувишно је рећи колико је то у супротности с основним начелима међународног права, посебно начелом самоопредељења народа. По свему судећи, Комисија је имала у виду Карингтонов предлог (у ствари Е3) за решење југословенске кризе, од 23. октобра 1991, по којем се предвиђало само признање независности југословенских република, а не и опстанак или ства-

рање нове савезне државе (35). Предлог је касније мењан, незванично се допуштало да неке републике "остану у заједничкој држави ако то желе" али је тај став поништен захтевом да се заједничка држава не зове Југославија и да не утиче на сукцесију (36). Тиме се унеколико одступило од става о независности свих република, али је и даље остао став о растурању Југославије, па је и "останак" могао бити тумачен само као стварање нове државе, ма колико то било супротно значењу речи на било ком језику. Тиме су, када је реч о постојању Југославије, суштинска решења остала иста а предлог је постао беспредметан када је Савет министара ЕЗ, 16. децембра 1991, донео одлуку о условима за признавање независности југословенских и совјетских република које то затраже. Политичком одлуком већег домаћаја (јер се није тицала само Југославије) практично је потврђен став из првобитног Карингтоновог предлога. Члановима Арбитражне комисије то је било добро познато па су зато остали при првобитном Карингтоновом предлогу и допустили стварање савеза независних држава. Међутим, Арбитражна комисија је касније променила став, допустивши стварање нове државе, узимајући најпре (у мишљењу бр. 8) то као доказ за нестанак Југославије.

Без обзира на то, став Арбитражне комисије заслужује пажњу јер намеће питање да ли се њиме, бар у једном тренутку, лансира ново међународно право које дозвољава растурање постојећих држава а забрањује стварање нових. Друга "новост" била би да конфедерације убудуће морају да буду демократске. До сада је демократија везивана искључиво за политичко уређење држава (37), а сада се проширује и на њихове савезе. То је несумњив напредак, јер по класичном међународном праву државе нису морале да буду демократске. Било је довољно да државе суверене на настаненој територији. Демократија је била унутрашња ствар држава, а и не постоји јединствено схватање о значењу тога појма, па ниједна држава не допушта да је сматрају недемократском (38). На оснивачкој конференцији Уједињених нација у Сан Франциску (1945) није прихваћен став Чилеа да чланство у Уједињеним нацијама буде отворено само за државе које "воле мир и демократски систем". У међународним документима се речи "демократија" и "демократски" врло ретко употребљавају, нарочито у правничким текстовима. Због тога у Комисији за људска права није прихваћен предлог Француске да се у пакту о људским правима, када је реч о могућим ограничењима, свуда после речи "јавни ред" дода: "у демократском друштву", као што је у члану 29, ст. 2. Свеопште декларације о људским правима (39). Европски савет и Европска

(35) Ни у писму делегације Србије од 24. октобра 1991. није јасно да ли се залаже за право наостанак или за право на стварање федерације. "Економска мисао", стр. 323.

(36) "Економска мисао", стр. 329.

(37) С демократијом не треба мешати демократизацију међународних односа о којој се одавно говори.

(38) Опширније М. Милојевић, *Надлежност држава и људска права*, "Анали Правног факултета у Београду", 1990, бр. 3, стр. 296. и тамо наведена литература. Захтеви да се поштују међународно право или нека основна морална начела у међународним односима могу да представљају само међународне обавезе држава, а не услов за њихово постојање. Свако оцењивање способности да се поштују међународне обавезе, или чак степена цивилизације крајње је субјективно и неспојиво с правом сваког народа на самоопредељење. М. Бартош, *Међународно јавно право*, I, Београд 1954, стр. 177-178. То не спречава да се такви услови постављају за признавање држава, поготово ако се томе придаје конститутивно дејство, тј. сматра да тиме држава улази у међународну заједницу. У том смислу М. Бартош, *нав. дело*, стр. 178. Поштовање међународних обавеза, као и способност и вољу за то, неке међународне организације (нпр. Уједињене нације) постављају као услов за пријем у чланство (чл. 4, ст. 1. Повеље УН), али то нема везе с државношћу.

(39) Међутим, то је унето у чланове 21. и 22. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и у члан 4. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. То садрже и чланови 10, ст. 2. и 11, ст. 2. Европске конвенције (1950),

заједница постављају демократско уређење као услов за чланство, али под тим подразумевају не толико поштовање људских права, колико либералну привреду (нарочито плурализам облика својине) и вишестраначки политички систем. Од 16. децембра 1991. то је за Европску заједницу услов за признавање нових држава, каквом сматрају и Југославију.

5. Иако је Савет министара ЕЗ под новим државама имао у виду само југословенске републике, тај се став огледа само у мишљењу бр. 1 Арбитражне комисије. Међутим, у мишљењу бр. 10 Арбитражна комисија не пориче постојање Југославије, али је, везана својим ставом у мишљењу бр. 8, квалификује као нову државу. Тиме је требало "теоријски" да помири нечији интерес да се укине Југославија као држава и чињеницу да она, супротно ставу изнетом у мишљењу бр. 8, ипак постоји. Да претеже политички интерес показује најважнији став у мишљењу бр. 9 да су на територији Југославије створене нове државе које су је замениле и да су све оне наследници, а не само СР Југославија. Почињање само Југославије у реченици о сукцесији показује праву намеру Арбитражне комисије. Сваки добронамерни правник би се потрудио да у одговору на треће питање лорда Карингтона изнесе општа правила или начела о сукцесији, али за Комисију је било важно да каже да то није једино Југославија, као да она на то претендује. Добро је познато да баш Југославија не прихвата да је нестала, па самим тим ни да буде сопствени наследник. То јасно произлази из дефиниције и природе наслеђивања. И неправници знају да нико не може да наслеђује своју имовину или себе и да оставилац и наследник морају бити две различите личности. Због тога је потребна конструкција по којој је Југославија нестала као држава па су, према томе, СФРЈ и СРЈ две различите државе. Да брука чланова Арбитражне комисије буде већа, они свој став о Југославији као наследнику Југославије понављају (чак два пута) тамо где није место - у мишљењу бр. 10 у којем се не говори о сукцесији већ о Југославији као држави.

6. Међутим, и када је о томе реч, мишљење Арбитражне комисије пати од истих или сличних слабости као и претходна мишљења. Став Комисије заснива се на два "аргумента": на сопственом ставу (у мишљењу бр. 8) о нестанку Југославије и Уставу СР Југославије од 27. априла 1992. године.

Први аргумент не би заслужио коментар јер је јасно да сопствено мишљење о нечему не може да буде никакав доказ да нешто постоји или не постоји. И то сведочи о недораслости Комисије повереном задатку. Лорд Карингтон је треће питање морао да повеже с једним од могућих одговора на друго питање (40). Због тога је логично повезивање одговора датих у мишљењима бр. 8 и 9. Карингтонову грешку у редоследу постављених питања (прво поставља питање природе југословенске државе, па онда пита да ли је нестала) Комисија је у великој мери исправила одговарајући на крају на његово прво питање (мишљење бр. 10), али је погрешила што га је повезала с одговорима на друга два питања. Поступајући тако, поновила је грешке из мишљења бр. 8 о којима се мора још нешто рећи.

Није потребно много знања (јер то знају и средњошколци, бар југословенски) да се наведе сјасет примера раздвајања држава у Латинској Америци, Азији, Африци и Европи. Немогуће је претпоставити да чланови Арбитражне комисије не познају толико историју, теорију и праксу, по којој су у свим до сада познатим случајевима, било да је реч о ослобађању некада зависних народа и територија (као што су случајеви Грчке, Србије, Црне Горе, Румуније, држава Латинске Америке и сл.), било о добровољном раздвајању (као у случајевима одвајања Белгије и Луксембурга од Холандије или Норвешке од Шведске), новим стране само државе које су стекле независност издвајањем. Државе од којих су се одвојиле настављале су свој

као и чланови 15. и 16. Америчке конвенције о људским правима (1969).

(40) Јасно је да се не може говорити о сукцесији ако Југославија није нестала.

живот у новим границама. Из тога су произлазиле одговарајуће правне последице, укључујући делимичну сукцесију која се тичала само нових држава. За наше потребе посебно је значајан и поучан пример Турске. Током XIX и у првим деценијама XX века од ње су се одвојиле многе територије које су дуго биле под њеном влашћу (Грчка, Египат, Србија, Црна Гора, Румунија, Бугарска, Албанија). Оне су за међународну заједницу представљале нове државе, док је Турска остала стара држава. Турска није нестала ни када је изгубила још многе територије (Босну и Херцеговину, Македонију, Косово и Метохију и поседе на Блиском и Средњем Истоку) са бројним становништвом, нити је сматрана новом државом после дубоких Ататуркових реформи, када је у политичком жаргону означавана као нова или модерна Турска (41). Добро је познато шта су нове државе наследиле од Турске, а шта сама Турска. Таква пракса настављена је и после другог светског рата. Пакистан се одвојио од Индије, Бангладеш од Пакистана. Никада није било забуне која је држава нова, а која стара и каква правила треба применити. Не постоји разлог да то буде другачије када је у питању Југославија (42).

Из историје је познато колико је дуго трајао процес пропадања држава југословенских народа у средњем веку. Још дуже је трајало обнављање њихове државности и стварање Југославије (43). Чак и ако се сматра да су савремени историјски процеси знатно бржи, немогуће је да за пропаст једне државе буде потребно мање времена него академику Милораду Екмечићу да напише књигу о стварању Југославије, а још мање времена да се створи нова држава.

Међутим, и ако би се прихватило мишљење (које дели и Арбитражна комисија) да је од Југославије могуће отцепљење на основу искривљеног тумачења права народа на самоопредељење, само би отцепљене републике могле да буду нове државе. Народи који се не изјасне за отцепљење остају у дотадашњој држави. Ако постоји право на излазак, исто такво право постоји на останак. Позивање на референдуме може да послужи само као доказ за отцепљење (44), па је нелогично да се, уместо о отцепљењу, говори о распаду као нечем спонтаном. То се схватило и у Југославији, па су "очеви нације" прво предлагали стварање конфедерације (што је подразумевало бар прелатну сагласност о укидању државе), а када то није прихваћено захтевали су "раздруживање" као да је држава ортаклук. То је учињено да би се избегао одијум у сопственом народу у време све веће интеграције, чак иако сепесионизам (или сепаратизам) није кривично дело. Конструкција о разграђивању старе државе и стварању нових држава нема упориште у праву и правној логици, налази се ван права, у сасвим другим областима и треба да

(41) Изгледа да се на тим примерима заснива став Србије у документу који је поднела Конференцији о Југославији у Бриселу. "Политика" од 28. марта 1992, стр. 2. Да је раније била оваква арбитражна комисија могла би да закључи да је нестала Турска каква је пре тога била у "потпуно другачијим околностима", јер је изгубила већину територија с већином становништва. Колико нам је познато ни у једном случају уставне промене, ма како дубоке биле, нису схватане као стварање нове државе. Садашња Француска је "пета република" само у политичком смислу, а у правном је увек била иста држава. Дурдењевски и Крилов су, додуше, сматрали да државе нестају и настају променом друштвено-економске формације. У југословенској доктрини тај став није прихваћен ни у време најјачег совјетског утицаја. Иако се сматрало да Југославија представља "државу новог типа, социјалистичку" истицано је да с гледишта међународног права нема нестанка раније и стварања нове државе и да је признат међународни континуитет. М. Бартош, *нав. дело*, стр. 317-318.

(42) Наравно под претпоставком да сепесија није противправни чин.

(43) По Екмечићу од 1790. до 1918. М. Екмечић, *Стварање Југославије 1790-1918*, I-II, "Просвета", Београд 1989.

(44) Зато није случајно што Арбитражна комисија не помиње референдум у Црној Гори за останак у Југославији.

послужи за одређене сврхе. Жалосно је да се Арбитражна комисија повела за ванправним разлозима уместо да примењује право, како је сама оценила свој задатак.

Њен покушај да став о "новој" Југославији заснује позивањем на неке елементе везане за савезни Устав од 1992, остао је на површини и пати од непотпуности. Ако се остави по страни очигледна нетачност да су, 27. априла 1992, Србија и Црна Гора одлучиле да створе нову државу и истог дана усвојиле њен устав (45), једина тачка ослонца Арбитражне комисије је ограниченост СР Југославије на део југословенске територије. Али и она је слаба јер стручњаци за уставно право морају да знају да заиста лоша и неубичајена одредба о територији Југославије (чл. 2, ст. 2) има други правни и политички смисао и да се на основу ње не може одређивати да ли је у питању стара или нова држава (46). Шта ће рећи ако та одредба буде измењена или укинута? Како Арбитражна комисија није могла помоћу Устава од 1992 да докаже да је Југославија нестала, тако није могла да докаже ни да је нова држава. Изненађује да у том уставу није видела оно што би њен закључак учинило много убедљивијим, на шта је не само указивано још пре усвајања Устава (47), већ је у овој сали и у Удружењу правника Србије од већине правника, углавном универзитетских професора, оцењено као разлог за ништавост Устава (48).

Арбитражна комисија није морала да зна шта мисле југословенски правници, нити да има исто мишљење, али је морала да зна да Југославија постоји непрекидно од 1. децембра 1918. Она није могла нестати у другом светском рату, као ни друге окупиране државе. Била је монархија па постала република, унитарна па федеративна. Више пута је мењала име: Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевина Југославија, Демократска Федеративна Југославија, Федеративна Народна Република Југославија, Социјалистичка Федеративна Република Југославија, Савезна Република Југославија. Увек је сматрана за исту државу, па нема разлога да тако не буде и убудуће. Зашто би само СР Југославија била нова држава? Свакако да није у питању име (предложено од Председништва СФРЈ у Нацрту устава израђеном 1990) које највише одговара стварности (као и СР Немачке) већ политички разлог. Из истих разлога су, пред крај и после другог светског рата, југословенски комунисти говорили да су створили нову државу (као што су желели да створе новог човека, у Источној Немачкој чак нову нацију!), али нико озбиљан није прихватио ту чисто политичку квалификацију (49). Напротив, споразуми Тито-Шубашић засновани су на правном континуитету Југославије који је могућ само у истој држави. Приче о "старој", "трулој", "бившој", "првој", "новој", "социјалистичкој" и "другој" а сада и "трећој" Југославији служе искључиво за домаћу употребу. Чудно је да се о "трећој" Југославији говори у време када "друга" Југославија покушава да се све више приближи "првој" Југославији. Чак се предлаже и враћање монархије. Ако величина територије и број становника (као у случају Турске) нису битни фактори, не постоји ниједан правни разлог да се Југославија сматра

(45) У мишљењу бр. 8 Арбитражна комисија је рекла (ако је превод тачан) да је тога дана усвојен *нови* устав. То може да учини само стара или постојећа држава док у новим државама уставотворна скупштина усваја *псни* устав.

(46) За критику те одредбе више М. Милојевић, *Неу тавно т у тава и међунаоднопсавни ђубјективитет ЈугоС лавије* "Анали Правног факултета у Београду", 1992, бр. 4, стр. 293, 294, 296.

(47) За нашу критику вид. *идо*, стр. 297-298.

(48) У том смислу на Правном факултету у Београду највише професор Павле Николић и писац ових редова. "Анали Правног факултета у Београду", 1992, бр. 4, стр. 285-294. Већи број учесника у расправи у Удружењу правника Србије. "Правни живот", 1992, бр. 7-8, стр. 948-1026.

(49) О њеном теоријском пореклу вид. бел. 41. Да су Французи то прихватили имали би три монархије и пет република, осам пута нову државу.

за нову државу чак и ако поједини политичари тако мисле или желе. Има, додуше, правника који СР Југославију сматрају новом државом али очигледно из политичких разлога (50). Тиме се суштина ствари не мења, већ се само доказује да политика још увек има превласт над правом у међународној заједници. Да није тако Арбитражна комисија би лако могла негативно да одговори на Карингтоново прво питање (мишљење бр. 10), а на друго питање ускрати одговор (мишљење бр. 8) и у складу с тим не би морала да одговара на треће питање (мишљење бр. 9). Сувишно је рећи да се уз стручност увек претпостављају савесност и независност од политичког и било ког другог опредељења. Судећи по објављеним мишљењима Комисији је недостало једно и друго, како за закључке тако и за образложења. Напротив, она је подлегла општој психози која је створена поводом југословенске кризе и морала је да одговара онако како су политичари од ње очекивали.

V - ДОМАШАЈ МИШЉЕЊА

Због тога је потпуна превласт политичког размишљања над правним очигледна и у мишљењима Арбитражне комисије, иако је истицала да се изјашњава о правним питањима и даје одговоре на основу правних правила, не скривајући намеру да се претвори у арбитражни суд. Упркос томе, од почетка је било јасно да њена овлашћења проистичу из места које је добила у склопу Конференције о Југославији. Одговарајући на питање експерата из Србије лорд Карингтон је, приликом образовања Арбитражне комисије, изјавио да она има саветодавну улогу (51). То је потврдила и сама Комисија у свом мишљењу о надлежности (т. 6). То је требало да значи да њена мишљења не обавезују ни Конференцију о Југославији, већ је требало да послужи само као путоказ или ослонац за утврђивање начелних предлога за решење југословенске кризе. Као што је познато, Конференција о Југославији практично је укинута на Лондонској конференцији (28. августа 1992) када је установљена "Конференција о бившој Југославији". Тиме је престала да постоји и Арбитражна комисија, али су у међувремену њена мишљења произвела многе штетне последице по Југославију.

Три дана по објављивању последњих мишљења Арбитражне комисије, на састанку шефова држава или влада седам најразвијенијих земаља у Минхену, 7. јула 1992, усвојена је посебна Резолуција о југословенској кризи на чијем се крају каже: "Ми не прихватамо Србију и Црну Гору као једину државу наследницу бивше Југославије. Ми захтевамо суспензију делегације Југославије са састанака КЕБС-а и из других релевантних форума и организација" (52).

У сличном тону је сročена Декларација о југословенској кризи, усвојена на састанку Савета министара ЕЗ у Бриселу, 20. јула 1992. У њој се поздравља мишљење Арбитражне комисије на челу са г. Бадентером. Србија и Црна Гора "треба да одлуче да ли желе да створе нову федерацију" (супротно мишљењу Комисије која сматра да је таква федерација "створена" 27. априла 1992). Понавља се став шефова најбогатијих држава (четири државе

(50) Вид. "Правни живот", 1992, бр. 7-8. Р. Марковић сматра да је СР Југославија нова држава у уставноправном, а стара у међународноправном смислу. "Политика" од 12. јула 1992, стр. 7. С много више основа то је тврдио С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, Београд 1924, стр. 21; - *Политичке и правне расправе*, I, "Сабрана дела", III, Београд 1932, стр. 323-324. Ј. Баста-Посавец прихвата само међународноправни али, искључиво из политичких разлога, не и уставни континуитет. Ј. Баста-Посавец, *Неуставност и нелегитимност као "аргументи" за уставни континуитет*, "Правни живот", 1992, бр. 7-8, стр. 966. Шта да кажу Французи? Вид. бел. 49.

(51) "Економска мисао", стр. 323, 343.

(52) "Политика" од 8. јула 1992, стр. 1. На том састанку је Митеран предложио одржавање нове Конференције о Југославији, чије је организовање касније поверено Великој Британији која је тада председавала у Европској заједници.

ЕЗ, САД, Канаде и Јапана), од 7. јула 1992, да та "нова федерација не може бити прихваћена као једина наследница бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије" и да у међународним организацијама треба спровести ту политику (53). Понавља се и мишљење шефова држава или влада ЕЗ (од 27. јуна 1992) које је послужило Арбитражној комисији као један од "доказа" за непостојање Југославије (мишљење бр. 8). Како је та политика спроведена?

Судећи по пракси врло различито, али са практично истим последицама. Различито понашање међународних организација омогућено је Резолуцијом Савета безбедности бр. 757 (1992), од 30. маја 1992, којом су све државе и међународне организације позване да према Југославији примене многе мере ограничавања, па су могле да бирају између "санкција" према Југославији (најчешће у облику суспензије, одн. онемогућавања учешћа у раду) и њеног брисања из чланства, без обзира на то што није предвиђено њиховим статутима. Изгледа да ни шефови држава или влада нису били сигурни шта треба применити, па су предложили и брисање Југославије из чланства (намерно замењујући континуитет сукцесијом) и њену суспензију.

С тим у вези треба имати на уму да је почетком 1992. године генерални секретар Уједињених нација Бутрос Бутрос Гали изјавио да територијалне промене не утичу на постојање државе нити на њено чланство у Уједињеним нацијама (54). То је потврдио примером Египта који је и после издвајања Сирије из савезне државе (Уједињене Арапске Републике) остао стара држава и задржао место у Уједињеним нацијама (55). За доброг познаваоца међународне праксе то је јасно. Међутим, у уводном делу Резолуције Савета безбедности бр. 757. каже се да схватање о аутоматском настављању чланства Југославије у Уједињеним нацијама "није општеприхваћено", при чему се прескаче основно питање (постојања), а помиње изведено (континуитет). Повезивање од питања с применом принудних мера да би се обезбедило извршавање одлука Савета безбедности из Резолуције бр. 752 (чл. 41. Повеље УН), може да се објасни политичким ставовима САД и ЕЗ за које Југославија више не постоји. То им је много лакше да би за све могли да оптужују Србију а поштеде Црну Гору, мада су обе субјекти међународног права (а тиме и одговорности), колико и немачке покрајине. Арбитражна комисија није отишла толико далеко. Она је Југославију прво прогласила несталом, а после (у суженом обиму) новом државом. Тај су став прихватиле и Уједињене нације па је, 22. септембра 1992, Генерална скупштина, на препоруку Савета безбедности (56), одлучила да "Југославија (Србија и Црна Гора)" не може аутоматски да настави чланство, већ да мора да буде примљена у чланство Уједињених нација. У основи је очигледно схватање да је Југославија нестала као држава (што се каже у уводном делу препоруке Савета безбедности од 19. септембра 1992, али не понавља у резолуцији Генералне скупштине), па нова држава не може да буде сукцесор (иако се реч "сукцесија" не употребљава).

У оквиру КЕБС-а, у чијем је установљавању Југославија учествовала више него Уједињених нација, више је елемената санкције него брисања. Југославија је суспендована из рада због стања у Босни и Херцеговини, иако су неке државе тражиле да буде избрисана (57).

(53) "Политика" од 22. јула 1992, стр. 4.

(54) То би морало да важи и за друге међународне организације, али је разумљиво да је Бутрос Гали морао да се ограничи на Уједињене нације.

(55) Египат је узео име Арапска Република Египат, али то није утицало на његову државност. Ни Сирија није сматрана новом државом већ је консенсусом прихваћено вастпостављање права која је раније имала.

(56) Резолуција Савета безбедности бр. 777 (1992), од 19. септембра 1992.

(57) Треба истаћи да је својевремено Југославија гласала за доношење одлука о кризама без учешћа заинтересоване државе (тзв. "консенсус минус један").

Наизглед еластичније поступили су Међународни монетарни фонд и Међународна банка за обнову и развој, предложивши (како је представљено у нашим средствима информисања) да све југословенске републике и Југославија "наставе чланство", а поменуте организације преузеле су на себе да поделе њихове чланске улоге. Предлог је заводљив јер ствара утисак да Југославији и даље обезбеђује чланство у организацијама у чијем је оснивању такође учествовала, па то чланство признаје и њеним републикама. Међутим, ако се мало боље погледа схватиће се да је реч о позиву за истовремено учлањивање у поменуте организације, с обећањем да ће поступак бити краћи од уобичајеног. У основи је схватање да је Југославија нестала и да су све њене републике наследници (Србија и Црна Гора могу ићи заједно), што је рекла и Арбитражна комисија.

Међународне спортске организације, иако невладине, прве су почеле да примењују санкције на основу Резолуције Савета безбедности бр. 757, иако се ревност у томе најмање очекивала од њих. Неке од тих организација (као што су ФИФА и УЕФА) у почетку су ишле тако далеко да су суспендовале представнике југословенских спортских организација, а касније су се задовољиле забраном учешћа југословенских спортиста на међународним такмичењима, односно дозвољавајући учешће појединаца - без југословенских обележја. Није нам познато да је нека наша спортска организација брисана из чланства одговарајуће међународне организације, али до тога ће неизбежно доћи ако не дође до корените промене схватања и понашања.

Реаговале су и међународне организације чији Југославија није члан. Тако је Организација за економску сарадњу и развој (ОСДЕ/ОЕСД) 3. децембра 1992. раскинула Споразум с Југославијом о придруживању, од 28. октобра 1961 (58). Југославија је тражила да буде примљена у чланство, али је разматрање одложено до решења југословенске кризе. Сада је оно даље него што је икада било.

Са своје стране поједине државе примењују мишљење Арбитражне комисије о нестанку Југославије тако што затварају своја дипломатска представништва у Београду, а не прекидају односе (нпр. Нови Зеланд). За сада је већина држава задржала дипломатске односе с Југославијом али су, као санкцију, смањиле број представника.

У свему је најтеже што се гласно истиче да се према Југославији све чини из политичких а не правних разлога. Право, а посебно међународно право, добро је познато и неспорно, али у политичким организацијама не може да буде на првом месту јер не може да засени њихову превасходну делатност. Међутим, то не сме да значи злоупотребу политике на уштрб права. Карактеристичан је у том погледу став руског министра иностраних послова Козирјева који, по свему судећи, сматра да Југославија не само да треба да буде суспендована у КЕБС-у, већ да треба посебно расправити питање да ли би она могла и даље да буде у њему уместо СФРЈ. Према његовом мишљењу не би било добро признати то право народима Србије и Црне Горе зато што би то "ишло наруку националбољшевицима у Београду који хоће све да на главу преврну и да покажу своје неслагање са међународном заједницом" (59). Ако је то правно питање зашто се меша с политичким? А и правно је нелогично постављено. Југославија никада није тражила да некога замени већ се бори да сачува место које има од почетка. Ако је то питање спорно може да се размотри, али до другачијег решења треба да остане како је до сада било. Никакав вакуум није потребан. То не важи само за КЕБС или међународне организације, већ треба да буде опште правило. Још је мање оправдано повезивање права с политиком једне државе. До сада је била толерисана разлика у политичким схватањима, а сада постаје недопуштена, а права у међународним односима од сада зависе од унутра-

(58) "Службени лист СФРЈ", Додатак: "Међународни уговори и други споразуми", 1962, бр. 6.

(59) "Политика" од 21. августа 1992, стр. 2.

шње или спољне политике држава. Будући да је политика променљива, овакво схватање доводи до правне несигурности, што је супротно улози коју право треба да има. Не значи ли то да "нови поредак" негира право иако тврди супротно? Томе се здушно придружила и Арбитражна комисија. Не треба да чуди што није другачије у Југославији у којој бесправље траје знатно дуже, на жалост понекад и уз свесну или несвесну подршку самих правника.

VI - ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Праћењем политичких збивања у вези с југословенском кризом и рада Арбитражне комисије, неодољиво се намеће утисак да су сва мишљења Комисије у потпуности одговарала политичким потезима држава. Иако се трудила да све завије у правничко рухо, Комисија није одолела потреби да ослонац за своја "стручна" мишљења налази у политичким изјавама и да их чак наводи као "доказе". Има ли веће срамоте за једно тело које се свим силама трудило да докаже да се руководило искључиво правом? Али ако је већ тако морамо да се запитамо шта би тек било да је Арбитражна комисија бар делимично навела поступке највиших југословенских органа и изјаве појединих руководилаца, а да се не говори о ставу штампе. Колико год решавање југословенске кризе зависило од ставова тренутно најугроженијих држава, пре свега европских, не сме се занемарити "допринос" који су томе давали југословенски савезни органи. Ми то не смемо да прећутимо јер или претходе мишљењима Арбитражне комисије или их, на жалост, потврђују. Поменућу само најважније.

Показујући несналажење и немоћ у одбрани животних интереса државе, југословенска влада је пропустила да се одупре наметању сврхе, а затим промени састава конференције чији су учесници из Југославије претворени у шефове некаквих делегација. Томе је уследило учешће у радним групама чије би образовање имало смисла само у зависности од решења које би било прихваћено у Југославији од њених надлежних тела и на референдуму свих грађана. Из до сада објављених докумената види се да је само "делегација" Србије имала резерву на "Карингтонов папир" као основу за споразум који је ваљда требало да замени раније одбачени предлог за споразумо "раздружење" (60). Међутим и она је наставила да учествује у раду, вероватно зато што је то учинила и југословенска "делегација". Да ли је то значило прихватање сецесије? Није познато да ли су "делегације" Србије и Црне Горе протестовале што је лорд Карингтон престао да позива представнике Југославије, као што није познато ни реаговање наших савезних органа. Конференција о Југославији је настављена без учешћа Југославије. Да ли су тиме све републике (изричито или прећутно) прихватиле тезу о непосредној Југославији? Да ли су то смели да учине и савезни органи? На Србији и Црној Гори остаје одговорност што Конференцију о Југославији нису напустиле, односно што то нису учиниле када је она потпуно променила, а тиме и изгубила, свој првобитни смисао. Наставак Конференције без представника Југославије омогућио је (иако се то нигде не каже) Арбитражној комисији да каже да је останак Југославије озбиљно угрожен и да је држава у распадању (мишљење бр. 1, од 29. новембра 1991). Неспретан покушај Србије и Црне Горе да, после усвајања Устава од 27. априла 1992, представљају Југославију, ништа битно није могао да промени. Србија и Црна Гора, односно њихови представници, од почетка су били учесници Конференције и ничим нису били овлашћени да представљају Југославију која је постојала и пре 27. априла 1992. и после тог дана. Једино су имали право и дужност да захтевају да и Југославија буде представљена, али никако да прихватају да се расправља о било каквом нацрту уговора. Овако су (прећутно) признали да је Југославија нестала и да је створена нова држава

(60) "Економска мисао", стр. 323.

против чега су (нарочито из Србије) говорили. Тиме је Арбитражној комисији олакшано давање мишљења о правном положају српског народа и о међурејубличким границама. Нашој јавности се дугује и одговор на питање какво је било реаговање званичних савезних и рејубличких органа поводом мишљења бр. 1 Арбитражне комисије. Несумњиво је да би она наставила како је наумила, али је сигурно да би у наредним мишљењима морала да води рачуна о југословенским примедбама и да се о њима изјасни. Зашто није оспорена надлежност Комисије када јој је лорд Карингтон поставио питање које се тичало почетка процеса "распадања" Југославије? Зашто је то учињено тек 8. јуна 1992?

Скупштина СФРЈ се огласила тек после усвајања Декларације о Југославији од стране министара иностраних послова ЕЗ, од 16. децембра 1991, када је целом свету било јасно да је у питању политичка одлука о распарчавању Југославије, односно њеном укидању. У закључцима од 21. децембра 1991 (61) Савезно веће Скупштине СФРЈ је оценило да су министри ЕЗ изашли из оквира пружања добрих услуга за решавање југословенске кризе и грубо повредили суверенитет и територијални интегритет Југославије, да негирају њену државност и да настоје да озаконе "противуставну сецесију појединих федералних јединица у Југославији" (т. 1) коју оно "не прихвата и не признаје" (т. 7). У складу с тим Савезно веће је обавезало Савезно извршно веће и друге савезне органе да "најенергичније" предузимају мере потребне за сузбијање и спречавање свих противправних радњи, поступака и појава који имају за циљ рушење земље и захтевало да, без одлагања, спроводи "све до сада донесене закључке ... а посебно закључке Већа од 25. јуна 1991. године". Шта је учињено?

После признавања независности неких југословенских рејублика, када је Југославији нанета највећа могућа штета, "делегација" Србије је, 15. јануара 1992, одлучила да учествује у раду експертских група као неформалним разговорима (62). Није познато да је Савезно извршно веће протестовало због мишљења Арбитражне комисије бр. 1, нити због Декларације о Југославији од 16. децембра. Касније је протестовало због *прераног* признавања појединих југословенских рејублика. Међутим, убрзо је променило став па је (оно или Председништво СФРЈ?) подржало предлог да Словенија и Хрватска буду примљене у КЕБС, прво као посматрачи а потом као пуноправни учесници. Исто тако, сигурно је да КЕБС не би могла да донесе одлуку о суспензији Југославије да се она није, неколико месеци раније, сагласила да се одлуке о кризама доносе без учешћа заинтересоване државе (тзв. "консенсус минус један"). Вероватно се мислило на суштинска питања а не на учешће у раду, али је одмах морало бити јасно да ни то није искључено. Тако је Југославија допринела да се не само о њеној кризи расправља без ње, већ уопште о свим питањима европске безбедности и сарадње.

Слаби југословенски савезни органи (Скупштина, Председништво и СИВ) били су потпуно потиснути и из рада на новом уставу (63). Тиме је отворан пут не само признавању сецесије (иако је противправна), већ и прихватању све неповољнијих одлука, с покушајима да се спасава бар Југославија у најужим могућим границама. Па и у том погледу на правном терену није пружен одговарајући одговор. Савезно извршно веће је, 13. јула 1992, одбацило мишљења Арбитражне комисије бр. 8, 9 и 10, сматрајући их само доктринарним (иако су испод сваког правног нивоа), потврђујући спремност да се питање континуитета реши пред Међународним судом прав-

(61) За текст вид. "Службени лист СФРЈ", бр. 93, од 24. децембра 1991.

(62) "Економска мисао", стр. 325-326.

(63) Само је Скупштина покушала да, на основу закључака до 21. децембра 1991. (нав. у бел. 61), изрази закон о остваривању права на самоопредељење, а Уставни суд поништавао акте рејублика које је оценио као супротне савезном Уставу.

де (64). Ако је са становишта процесне технике било уместо што је на првом месту поновљен приговор ненадлежности Арбитражне комисије од 8. јуна 1992 (65), не може се мимоићи да је савезна влада одбацила мишљења само као "као правни основ за било какву мериторну одлуку" и да је признала сецесију (што је већ учињено Уставом од 27. априла 1992).

Нова савезна влада, образована 14. јула 1992, наставила је исту политику још убрзаније. Највећу сензацију је изазвала молбом за пријем Југославије у чланство Уједињених нација, признајући тиме основни закључак Арбитражне комисије у мишљењу бр. 10. Зачуђујуће тихо прошла је вест о чланству Југославије у међународним финансијским организацијама, можда због веће политичке рафинираности светских финансијера који нису деловали грубо као политичари у Уједињеним нацијама. Влада је, на седници од 3. децембра 1992, прихватила став да су све републике сукцесори Југославије (а то значи да је она влада Србије и Црне Горе?) и да треба да буду истовремено примљене у чланство међународних финансијских организација. Без обзира на то што одлука владе може да буде само предлог Савезној скупштини која је надлежна да о томе одлучује (члан 78, ст. 2. Устава од 1992), запрепашћује заборављање става владе од 13. јула 1992. и њеног предлога о изношењу питања пред Међународни суд правде (ма колико то било неосновано). Зачуђује да влада олако прихвата сопствено удаљавање из организације у чијем је оснивању Југославија учествовала и да, прихватањем сукцесије, уништава државу и великодушно дели југословенски оснивачки удео побуњеним републикама и тиме их, чак, награђује. Понашање наших званичника је прича за себе која прелази оквире ових излагања, а помињемо га због тешких последица које има а којих, изгледа, нису свесни главни актери наше државе. Може да изгледа чудно ако се каже да једине светлије тренутке представља, макар конфузна и нетолерантна, расправа у Савезној скупштини пре и после Лондонске конференције. Осуда делегације Југославије због недовољног залагања за признање континуитета (јер је, у недостатку тога, учествовала као делегација нове државе?) избегнута је и замењена позитивном оценом рада делегације у целини, иако су прихваћене многе одлуке на штету основних интереса Југославије. За нашу тему највећа је грешка што је прихваћено учешће на скупу који је назван "Конференција о бившој Југославији" који је под тим именом и институционализован (са седиштем у Женеви). Тако је један наизглед суштински напредак (у односу на Хашку и Бриселску конференцију) у потпуности засењен радом на ликвидацији Југославије, односно спровођењу одлуке из Мастрихта од 16. децембра 1991. Уместо да се не прихвати рад у експертским групама (посебно за сукцесију), прихваћене су много теже обавезе које су значиле не само прихватање сецесије и распада Југославије, већ и поступка за ликвидацију национално-ослободилачких (у суштини југословенских) покрета Срба у Хрватској и Босни и Херцеговини.

На истој линији прихватања става о СР Југославији као новој држави савезна влада је учинила низ других конкретних корака. Пре непуних месец дана чак је поднела Савезној скупштини Нацрт закона о изменама и допунама Закона о празницима, у којем је (крајње неопрезно, да не кажемо перфидно, као финансијске организације) предложила да државни празник буде - 27. април! *O tempora, o mores!* Ако из идеолошких разлога 29. новембар не треба да буде државни празник (утолико пре што тога дана није створена држава) онда је, с обзиром на опште тежње у нашем друштву, једино исправно да државни празник поново буде 1. децембар. Историјски је неспорно да је стварање Југославије проглашено 1. децембра 1918. и да од тада та држава непрекидно постоји, без обзира кроз какве је мене пролазила. Арбитражна комисија и Уједињене нације не могу да одређују који ће се датум славити као дан стварања државе, а у садашњим околностима слабашна Југославија бар то може себи дозволити. Чудновато је да то нису схватили посланици у

(64) Вид. бел. 5.

(65) Вид. бел. 7.

Већу република Савезне скупштине, па су усвојили владин нацрт који није смела да предложи Арбитражна комисија. Ствар још није пропала и зависи од одлуке Већа грађана.

Несхватљиво је да се још увек нуди "узајамно признавање" Југославије и отцепљених република или прихвата нечије "признање" Југославије. Онај ко то чини мора да зна да се признају (иако то није потребно) само нове државе, што у југословенском случају претпоставља нестанак Југославије. То је не само у складу са мишљењима Арбитражне комисије, већ и у директној супротности са Уставом од 1992. који полази од "непрекидног субјективитета Југославије".

Уопште, може се рећи да у ово време опште пометености многи политичари и јавни радници нису у стању да обраћају пажњу на питања као што је ово које се тиче југословенске државности, као да је свеједно да ли је држава стара или нова. Чини им се, чак, да је лепше да држава буде нова (за разлику од оних који су против сваке југословенске државе). Док наши грађани негодују због спровођења Уредбе о одређивању граничних прелаза и контроли прелажења државне границе (66), дотле страхујемо да нам савезна влада не направи нове личне и путне исправе, регистарске таблице, поштанске бројеве и ко зна шта још што приличи новој држави. Још ће нас направити "држављанима" нове државе. У једној основној школи у Београду је, приликом сачињавања предлога за избор директора, предност дата кандидату који је поднео уверење о држављанству СРЈ, а не кандидату који је држављанин СФРЈ. На крају прошле школске године ученици су морали да купују или да чекају да изађу из штампе нова сведочанства јер, по најновијем Уставу, нису учили српскохрватски већ српски језик. Ако се тако прописом одређује оно што би требало да чини само наука, не треба да чуди што нам из Европске заједнице поручују да не смео нашу државу да зовемо Југославија. Нећемо се изненадити ако неки "стручњаци" предложе да се промени и име новчане јединице. Зашто да не кад су неки политичари за то да се промени име државе. Не знам да ли се и у једној другој земљи тако неодговорно игра с највишим државним симболима као у Југославији. Да ли је то последица дуготрајног ћутања?

У наглој поплави неодмерених изјава о свему и свачему није чудно да се тако говори и о Југославији. Ослобођени коминтерновске обавезе да све унапред напишу и поднесу некое на оверу, политички полуписмени а правно сасвим неуки, наши политичари и њихови чиновници не либе се да се истовремено залажу за нову државу и за "наставак континуитета Југославије" (67). Различита схватања и збрка (да не кажемо незнање) појмова били су нарочито видљиви у време скупа политичких странака или група које се залажу за Југославију (3. јануара 1992). Иако је тај скуп, сазван као израз протеста због политике владајућих странака, имао званичан назив: "Конвенција о Југославији" многи су читали као: "Конвенција о *новој* Југославији". Ако се могу разумети различита политичка гледишта да ли треба сачувати постојећу или створити нову државу, не може се оправдати пасивност новинара који су, деценијама навикавани на послушност, с једне стране, преносили противречне па чак и бесмислене изјаве, пропуштајући, с друге стране, да исправљају очигледне нетачности или да објављују исправке или реаговања грађана (68). Вишедценијска превласт политичког

(66) "Службени лист СР Југославије", 1992, бр. 2.

(67) Изостављамо имена а радознали читаоци могу, примера ради, да погледају "Политику" од 3, 7, 9, и 11. јануара 1992.

(68) За скромне али безуспешне покушаје писца ових редова вид. "Анале Правног факултета у Београду", 1992, бр. 4, стр. 290. Део разговора обављеног у "Политици" 14. априла објављен је тек 3. децембра 1992. Тако је изостало не само благовремено упозорење, већ и реаговање на став саветника Председништва СФРЈ који је писао да је "увелико одмакао процес дефинитивног разлаза са авнојском државном творевином. То ово време обележава као период... одређивања новог државног устројства Југославије."

расуђивања над правничким, на жалост, још увек преовлађује јер споро sazрева свест о потреби враћања праву и поштовању права. Право се игнорише у решавању југословенске кризе иако је могло (и још би могло) корисно да послужи, поготово што члан 9, ст. 1. Устава од 1992. каже да је СР Југославија заснована на "владавини права". Ако би се судило по примени права у решавању југословенске кризе то се не би могло рећи. Пре би се могло рећи обрнуто. То, на жалост, важи и за нове савезне органе, настале после избора од 31. маја 1992, који без гриже савести признају сецесију иако је то противправни чин. А то је један од разлога материјалне ништавости Устава од 1992. Због тога нова влада не може да окрене лист и на нов начин води државне послове. Стиче се утисак да је појединим високим руководиоцима важнија анимозност према свему што је претходило (па и држави), док други не схватају зашто је важно да се Југославија сматра за стару а не нову државу (69). Ако је посреди ово друго, крајње је време да се у највишим државним телима нађе место и за стручњаке из области међународног права (70). Ма колико то коштало цена ће бити неупоредиво мања од тешких моралних, политичких, правних и економских последица схватања о Југославији као несталој и новој држави.

Лако је богатим људима да руше старе куће да би градили нове и лепше, када имају друге у којима станују. Ми имамо само једну државу и не можемо себи дозволити луксуз да останемо и без ње, ма каква она била. Можемо и имамо право да је до миле воље поправљамо и мењамо како знамо и колико можемо, али ни у једном тренутку не смемо да је рушимо да бисмо стварали нову, јер ћемо се у међувремену наћи у потпуном хаосу. С њом ћемо срушити све што је за њу везано, нарочито са становишта међународног права. Амбициозни политичари који упорно настоје да задрже народе у пачијој школи да би историја почела од њих, морају да схвате да је брисање Југославије из чланства у међународним организацијама, као нужна последица њеног нестанка као државе, неупоредиво теже од свих санкција, укључујући искључење (71). Нестала држава се брише са карте света. Супротно неким очекивањима, много су теже последице брисања из чланства у међународним невладиним организацијама. Захваљујући њиховом, у великој мери неполитичком карактеру, степен интегрисаности је у њима далеко већи, нарочито у спортским организацијама које у потпуности руководе целокупном међународном спортском сарадњом. Док државе могу да одржавају међусобне односе ван међународних политичких организација (за шта је најтипичнији пример Швајцарске којој не смета што није члан Уједињених нација), дотле се без дозволе међународних спортских организација не може одржати ниједан међународни спортски сусрет.

Он се даље залаже за нову, "трећу" Југославију која би била "суцесор друге авнијске државне творевине". С. Мрваљевић, *Будућност припада Југославији - само каквој*, "Политика" од 3. јануара 1992, стр. 14. Довољно је само то упоредити с мишљењима Арбитражне комисије.

(69) То ме је недавно питао и специјални саветник председника СР Југославије. Иако сам веровао да сам му објаснио суштину ствари он је, 4. децембра 1992, у Риму поменуо "нестанак Југославије". Ако тако говоре најодговорнији људи у Југославији, не треба се чудити Србима у Босни и Херцеговини и Крајини који, препуштени сами себи, говоре да се заједничка држава "распала".

(70) Њих има али нису на местима на којима могу утицати на доношење одлука.

(71) На пример, држава искључена из Уједињених нација бива аутоматски искључена из УНЕСКА. Међутим, она може да приступи Статуту Међународног суда правде и да по том основу (као и на основу чланства у другим специјализованим установама и Међународној агенцији за атомску енергију) учествује на скуповима које сазивају Уједињене нације ("Бечка формула"). Зато се представник САД у Савету безбедности успротивио предлогу за искључење ("непостојеће") Југославије и тражио њено брисање из чланства у Уједињеним нацијама.

Отуда укидање санкција у овој области не би за југословенске спортисте имало значаја ако би југословенски спортски савези били избрисани из чланства у одговарајућим међународним организацијама.

Због тога је неопходно да у овом тешком времену сви, не само влада и дипломатија (које су "успеле" да покваре односе Југославије како са западним тако и са несврстаним земљама), већ и политичари, јавни радници и новинари, далеко одговорније раде, говоре и пишу. Од њих се не тражи ништа више него да шире истину, не одричући се својих уверења. Иако се може рећи да положај једне државе у међународној заједници никада није зависио само од њене воље, истина је и да тај положај није зависио само од воље других држава и њиховог схватања међународног права, већ и од тога како се та држава постављала, колико су њена влада, дипломатија и штампа биле уверљиве и упорне у настојањима да друге убеди у потребу поштовања очигледне истине и општеприхваћених норми међународног права. У прилог Југославији и поред њеног, надајмо се само тренутно, врло неповољног међународног положаја, говоре и чињенице и наука међународног права. Није потребно много знања за неспорну чињеницу да Југославија као призната држава постоји више од седамдесет година и да њен идентитет никада није био споран. Ако ни у једном тренутку није било њеног нестанка, не може бити речи ни о стварању нове државе. Ако, осим тога, никакве унутрашње промене нису утицале на њен међународноправни континуитет, свака расправа о томе је излишна. Само на тој чврстој идејној, политичкој, историјској и правној основи Југославија може да задржи међународноправни положај који је деценијама стицала. Једино је исправно решење које почива на правди, најелементарнијој истини и најједноставнијој правној логици. Свако одступање од њих и прихватање у било ком облику става о новој држави скопчано је с несагледивим ризицима тешких последица које ће осећати многе генерације. Зато борба за очување Југославије има данас за њене народе већи значај него икада. Стога, нека ми буде допуштено да ово излагање завршим неким мислима из недавног иступања председника СР Југославије Добрице Ћосића. Крајње је време да се саберемо, да нам се среди у глави и души, да престанемо с рушењем. Прихватање ставова Арбитражне комисије значило би "колективно самоубиство" и пристајак да други подучавају нашу децу о њиховој националној историји, другим речима - да пишу нашу историју. Ниједан озбиљан и историјски зрео народ то не може да дозволи.

(Примљено 3. марта 1993)