

Питер Радан,
професор Универзитета у Сиднеју

СЕЦЕСИОНИСТИЧКО САМООПРЕДЕЉЕЊЕ: СЛУЧАЈЕВИ СЛОВЕНИЈЕ И ХРВАТСКЕ

У чланку се разматрају међународноправни оквири и последице сецесије две републике бивше југословенске федерације, а посебно околности у којима се став међународне заједнице односно њених водећих чланица у односу на акте сецесије југословенских република трансформисао у само неколико месеци. Уместо начелног указивања на нужност поштовања територијалног интегритета СФРЈ и одбијања признавања сецесије њених чланица, за неколико месеци дошло је до међународног признања отцепљених република које се правдало поштовањем начела самоопредељења народа. При томе су се најутицајније земље руководиле сопственим интересима независно од тога што је њихова реализација често била у супротности са начелима међународног права. Тако су створени преседани који могу послужити као модел за разбијање низа сложених држава у свету.

Кључне речи: Сецесија - Територијални интегритет - Признање држава - Самоопредељење - Југославија

Сецесија (1), као манифестација ширег начела самоопредељења, привлачи последњих година све већу пажњу у међународном праву и политици (2). Пад комунизма у Савезу Совјетских Социјалистичких Република (СССР) и Источној Европи и, као последица, крај хладног рата, представљали су главни разлог те повећане пажње.

Пре завршетка хладног рата, самоопредељење није у већој мери занимало међународну заједницу. Захтеви засновани на самоопредељењу били су ограничени само на оне за независношћу од колонијалне владавине. Једва видљиво позивање на самоопредељење (3) у Повељи Уједињених нација (4) углавном се тумачило тако да искључује сеце-

(1) Сецесија се може дефинисати као "стварање државе употребом или претњом силе и без пристанка ранијег суверена". Види: James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, 1979, (у даљем тексту - *The Creation of States*), стр. 247.

(2) Crawford, *The Creation of States*, на стр. 88-89 примећује да је "питање обима самоопредељења, тј. територија на које се оно односи, у најмању руку подложно дискусији о томе да ли је оно ствар политике или права".

(3) Crawford, *The Creation of States*, стр. 89.

(4) Чланови 1(2) и 55. У разним резолуцијама Генералне скупштине УН говори се такође о самоопредељењу.

сионистички начин за остварење самоопредељења (5) уз једини изузетак који је представљао случај Бангладеша (6). Заиста, како је писао Алексис Хераклидес, "главна правна авенија против сецесије било је начело самоопредељења које се развило током касних педесетих и у шездесетим годинама (7). Илустративна за тада преовлађујуће осећање у вези са овим предметом била је недвосмислена изјава тадашњег генералног секретара Уједињених нација (ОУН) У Танта:

"Уједињене нације нису никада прихватиле, не прихватају, а не верујем и да ће икада прихватити, начело сецесије дела својих државачланица" (8).

Догађаји од половине 1991. у бившој Југославији показали су, међутим, да У Танта није био у праву. Године 1992. бивше југословенске републике - Словенија, Хрватска и Босна и Херцеговина, добиле су широко признање од стране међународне заједнице као државе и постале чланице ОУН. Године 1993. и Македонија је примљена у ОУН под именом Бивша Југословенска Република Македонија (9), па су уследила признања од стране извесног броја држава-чланица Европске заједнице (ЕЗ). Републике Словенија и Хрватска прве су се отцепиле од Југославије, добивши прве и широко међународно признање. Случајеви Словеније и Хрватске представљали су прву успешну сецесију од када се Бангладеш одвојио од Пакистана 1971. године (10). Бивша Југославија је, тако, постала први (11) и једини (12) успешни случај сецесије после Бангладеша.

(5) Richard F. Iglar, *The Constitutional Crisis in Yugoslavia and the International Law of Self-Determination: Slovenia's and Croatia's Right to Secede*, у (1992) 15 Boston College International and Comparative Law Review, 213-239 (у даљем тексту - Iglar, *The Constitutional Crisis*), стр. 224-229.

(6) Бангладеш се није сматрао преседаном, већ пре јединственом појавом, до које неће поново долазити. Види: Alexis Heraclides, *Secession, Self-Determination and Non-Intervention: In Quest of a Normative Symbiosis*, у (1992) 45 Journal of International Affairs, 399-420 (у даљем тексту - Heraclides, *Secession*), стр. 406; Crawford, *The Creation of States*, стр. 116-117. По другим мишљењима, случај Бангладеша представља преседан у међународном праву који оправдава сецесију, ако је реч о томе да једна група у оквиру државе систематски тлачи другу: Lee C. Buchheit, *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, Yale University Press, 1978 (у даљем тексту - Buchheit, *Secession*), стр. 212-213. "Тлачење" се овде односи на оспоравање људских права релевантној групи. У вези са расправом о "теорији тлачења" поводом сецесије види - Thomas Duncan Musgrave, *Self-Determination and National Minorities* (необјављена докторска дисертација), Универзитет у Сиднеју, 1993 (у даљем тексту - Musgrave, *Self-Determination*), стр. 331-338.

(7) Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, Frank Cass & Co. Ltd., 1991 (у даљем тексту - Heraclides, *Self-Determination of Minorities*), стр. 21.

(8) Наведено у: John Dugard, *Recognition and the United Nations*, Grotius Publications Ltd., 1987 (у даљем тексту - Dugard, *Recognition*), стр. 85.

(9) О питању да ли пријем у ОУН значи истовремено и признање нове државе од стране постојећих држава-чланица, види: Dugard, *Recognition*, стр. 41-80.

(10) О сецесији Бангладеша види: Heraclides, *Self-Determination of Minorities*, стр. 147-164; Buchheit, *Secession*, стр. 198-215.

(11) Раскид односа балтичких држава са СССР-ом и њихово "признавање" од стране међународне заједнице, иако је до њега дошло пре сецесија Словеније и Хрватске, није представљао случај сецесије, због тога што инкорпорација балтичких држава у СССР није никада била правно прихваћена од стране међународне заједнице. На тај начин, те државе су задржале своје *de jure* признање као независне државе током читавог протеклог времена, иако је међународна заједница *de facto* допустила њихово анектирање од стране СССР-а. О независности балтичких држава види - Susan E. Himmer,

Иако је до данас сецесија била ретка као случај, нема много сумње да ће убудуће бити успешних сецесија у Африци, бившем СССР-у и Источној Европи (13). Теоретичари су износили мишљење да начело самоопредељења не би требало да се ограничи на деколонизацију, већ да се мора проширити тако да обухвати и сецесију од постојећих међународно признатих држава (14). Због тога су сецесија Словеније и Хрватске значајне, јер пружају одређене показатеље о начелима међународног права која се тичу сецесионистичког начина самоопредељења и која су сада у фази формирања. Примери Словеније и Хрватске подстакли су зато широку расправу у круговима стручњака за међународно право (15).

The Achievement of Independence in the Baltic States and its Justifications, у (1992) 6 *Emory International Law Review*, 253-291. Што се тиче осталих република СССР-а, распад СССР-а одвијао се путем споразума постигнутог у Алма Ати у Казахстану, а не путем сецесије, па су све те републике, на крају, постале део Заједнице Независних Држава. Распад државе путем споразума није забрањен међународним правом и, у ствари, у двадесетом веку било је више случајева ове врсте: Musgrave, *Self-Determination*, стр. 198.

(12) Признање Еритреје и њен пријем у ОУН 1993. године не спада у категорију сецесије од једне постојеће независне државе, већ пре представља случај деколонизације у односу на етиопску владавину. Види: Bereket Hahtie Selassie, *Eritrean War of Independence*, у: Joel Krieger (издавач), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford University Press, 1993, стр. 277-278.

(13) О значењу сецесија Словеније и Хрватске за многобројне потенцијалне сецесионистичке покрете у Африци види: Jeffrey Herbst, *Challenges to Africa's Boundaries in the New World Order* у (1992) 46 *Journal of International Affairs*, 17-30, стр. 23-24. О Африци, исто тако, види: Ali A. Mazrui, *The Bondage of Boundaries, Why Africa's Maps Will Be Redrawn*, у: *The Future Surveyed* (Supplement), *The Economist*, 11. септембар 1993. Један од активних сецесионистичких покрета у Африци односи се на независност Сомалиленда од Сомалије: види: Anthony J. Carroll & R. Rajagopal, *The Case for the Independent Statehood of Somaliland*, у (1992-1993) 8 *The American Journal of International Law & Policy*, 653-681. Преседани Словеније и Хрватске такође су навођени у прилог признања сецесије "Турске републике Северни Кипар", у: Zaim N. Necatigil, *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law*, друго издање, Oxford University Press, 1993 (у даљем тексту - Necatigil, *The Cyprus Question*), стр. 231-233.

(14) Buchheit, *Secession*, стр. 17; Lea Brilmayer, *Secession and Self-Determination: A Territorial Approach* у (1991) 16 *Yale Journal of International Law*, 177-201; Heraclides, *Secession*, стр. 407-408; Heraclides, *Self-Determination of Minorities*, стр. 27-30; Allen Buchanan, *Secession, The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Westview Press, 1991, стр. 20-21; Allen Buchanan, *Self-Determination and the Right to Secede* у (1992) 45 *Journal of International Affairs*, 347-365; Necatigil, *The Cyprus Question*, стр. 226. Види такође - Robert W. McGee, *The Theory of Secession and Emerging Democracies: A Constitutional Solution* у (1992) 28 *Stanford Journal of International Law*, 451-476.

(15) Colin Warbrick, *Recognition of States* у (1992) 41 *International and Comparative Law Quarterly*, 473-482; Marc Weller, *The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* у (1992) 86 *The American Journal of International Law*, 569-607 (у даљем тексту, Weller, *The International Response*); Benedict Kingsbury, *Claims by Non-State Groups in International Law* у (1992) 25 *Cornell International Law Journal*, 481-513 (у даљем тексту - Kingsbury, *Claims by Non-State Groups*), стр. 504-508; Marc Weller, *International Law and Chaos* у (1993) *Cambridge Law Journal*, 6-9 (у даљем тексту - Weller, *International Law and Chaos*); Alain Pellet, *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee, A Second Breath for the Self-Determination of Peoples* у (1992) 3 *European Journal of International Law*, 178-181 (у даљем тексту - Pellet, *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee*); Lawrence S. Eastwood Jr., *Secession: State Practice and International Law After the Dissolution of the Soviet Union and Yugoslavia* у (1993) 3 *Duke Journal of Comparative & International Law*, 299-349 (у даљем тексту - Eastwood, *Secession*); Ronald Rich, *Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union* у (1993) 4 *European Journal of International Law*, 36-65 (у даљем тексту - Rich,

I. САМООПРЕДЕЉЕЊЕ

Значење израза "самоопредељење" било је предмет великог несалагања и расправе како међу правницима-практичарима тако и међу теоретичарима међународног права (16). У европским оквирима, може се рећи да су највеће западноевропске државе повезивале самоопредељење са начелима народног суверенитета и представничком владавином. Те државе инсистирале су на томе да је самоопредељење нужно везивати за западњачко схватање демократије и представничке владавине. Према тој концепцији самоопредељења, кад год становништво одређене државе или територије изабере, својом вољом, представничку владу, долази до самоопредељења (17). Оваквим појмом самоопредељење се види као континуирани процес. Надаље, тај појам је у складу са начелима територијалног интегритета и неповредивости државних граница.

У Централној и Источној Европи, укључујући Балкан, концепција самоопредељења традиционално је значила изражавање етничке припадности и национализма, што је имало за последицу право етничке групе на сопствену националну државу (18). Овакво етничко самоопредељење дозвољава промену постојећих државних граница и, савим јасно, наговештава сецесију, као и иредентизам. Сецесија Источног Пакистана, са већинским Бенгали становништвом, 1971. године и нерешена сецесија турских Кипрана примери су етничког самоопредељења.

Кад је реч о сецесији Словеније и Хрватске од Југославије, обе републике хтеле су да оправдају сецесију етничким самоопредељењем а не самоопредељењем заснованим на народном суверенитету и представничкој владавини.

II. ПРИЗНАЊЕ И СЕЦЕСИЈА

Важан циљ сваког захтева за сецесијом јесте тражење међународног признања независне државе на територији на којој сецесионистички покрет сматра да има право да оснује државу. Постоји општа сагласност да признање није потребно пре, односно као услов постојања, својства независне државе. У том смислу, признање је, у суштини,

Recognition of States); Danilo Turk, *Recognition of States: A Comment* у (1993) 4 *European Journal of International Law*, 66-71; Morton H. Halperin & David J. Scheffer, са - Patricia L. Small, *Self-Determination in the New World Order*, Carnegie Endowment for International Peace, 1992 (у даљем тексту - Halperin et al., *Self-Determination*), нарочито стр. 32-38; Milenko Kreća, *The Badinter Arbitration Commission, A Critical Commentary*, *Jugoslovenski pregled*, 1993 (у даљем тексту - Kreća, *The Badinter Arbitration Commission*); Musgrave, *Self-Determination*, стр. 202-220, 351-364.

(16) О расправама о концепцији самоопредељења и библиографији о том питању, види - Edward A. Laing, *The Norm of Self-Determination, 1941-1991* у (1991-1992) 22 *California Western International Law Journal*, 209-308.

(17) Musgrave, *Self-Determination*, стр. 175-182.

(18) Musgrave, *Self-Determination*, стр. 183-193.

декларативног пре него конститутивног карактера (19). Према томе, одсуство признања не мора нужно да значи да једна држава у међународном смислу не постоји.

Међутим, у контексту сецесије, признање је од великог значаја (20). Постоји мишљење да се постизање независности југословенских сецесионистичких република бар, делимично, може приписати вољи међународне заједнице да их призна (21). Раније, на пример, недотак широког међународног признања независне државности био је важан чинилац неуспеха сецесија, као што су оне у случају Катанге и Бијафре. У данашње време, пак, чињеница да је Турску Републику Северни Кипар, која се отцепила од Кипра новембра 1983. године, признала само Турска, значи да се таква држава не посматра као независна држава и чланица међународне заједнице уопште (22). Готово исто може се рећи и за "Републику Косово", која се од Југославије отцепила октобра 1991. године, јер ју је признала само Албанија (23), и за "Републику Српску Крајину" која је своју независност од Хрватске прогласила 19. децембра 1991. (24). С друге стране, признање од стране велике силе као што је Индија, било је од примарне важности за коначни успех бангладешке сецесије.

III. САМООПРЕДЕЉЕЊЕ У СЛОВЕНИЈИ

Септембра 1989. године Словеначка скупштина донела је неколико амандмана на свој републички устав, укључујући и одредбу по којој Република Словенија добија "потпуно и необориво право" на "самоопредељење, укључујући и право на отцепљење". Овај амандман ослањао се, правно, на члан 1. Међународног споразума о економским, социјалним и културним правима, који је Генерална скупштина ОУН усвојила децембра 1966. (25). У члану 1. Резолуције ОУН каже се да "сви народи имају право на самоопредељење. У складу са тим правом они...

(19) Crawford, *The Creation of States*, стр. 16-25; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, IV издање, Clarendon Press, 1990 (у даљем тексту Brownlie, *Public International Law*) стр. 88-91; *Oppenheim's International Law*, књ. 1 - Peace, IX изд., Robert Jennings & Arthur Watts (уредници), Longman Group (UK) Ltd., 1992 (у даљем тексту - *Oppenheim's International Law*), стр. 128-133.

(20) Crawford, *The Creation of States*, стр. 248; Heraclides, *Self-Determination of Minorities*, стр. 25.

(21) Eastwood, "Secession", стр. 316.

(22) *Oppenheim's International Law*, стр. 130. Генерално о питању Кипра види - Necatigil, *The Cyprus Question*; Musgrave, *Self-Determination*, стр. 391-402.

(23) О Albancima на Kosovu види - Fabian Schmidt, "Kosovo": *The Time Bomb That Has Not Gone Off* - у: RFE/RL Research Report, књ. 2, бр. 39, 1. октобар 1993, 21-29, нарочито стр. 23; Fabian Schmidt, *Has the Kosovo Crisis Been Internationalized?* - у: RFE/RL Research Report, књ. 2, бр. 44, 5 новембар 1993, стр. 35-39.

(24) О Србима Крајине види - Stan Markovich, *Croatia's Krajina Serbs*, у: RFE/RL Research Report, књ. 2, бр. 41, 15. октобар 1993, 5-10.

(25) О генералној политичкој подлози распада Југославије види - Lenard J. Cohen, *Broken Bonds, The Disintegration of Yugoslavia*, Westview Press, 1993 (у даљем тексту - Cohen, *Broken Bonds*); Предраг Симић, *Civil War in Yugoslavia - The Roots of Disintegration* - у (1992) 5 Yearbook of European Studies, 73-100. О словеначким уставним амандманима из 1989. године види - Robert M. Hayden, *The Beginning of the End of Yugoslavia, The Slovenian Amendments Crisis of 1989, The Carl Beck Papers in Russian & East European Studies*, бр. 1001, Centre for Russian and East European Studies, University of Pittsburgh, 1992.

слободно раде на свом економском развоју". Уставни суд Југославије је, марта 1990, донео одлуку да су ти амандмани незаконити и да треба да се повуку (26). Ову одлуку је словеначко руководство игнорисало, па је 2. јула 1990. године Словеначка скупштина великом већином усвојила "Декларацију о суверенитету Републике Словеније", заснивајући захтев те републике за суверенитетом на "праву словеначког народа на самоопредељење" (27). Словеначки председник владе Лојзе Петерле изјавио је да декларација о суверености још не значи независност, али ће довести до независности уколико се Југославија не реорганизује у конфедерацију (28). Улазак у такву конфедерацију сматран је добровољним чином, заснованим на "неотуђивом и стално постојећем праву сваког народа на самоопредељење" (29). Двадесет трећег децембра 1990. године, у плебисциту у Словенији, око 88,5% грађана који су узели учешћа у гласању изразило је своју подршку сецесији Словеније уколико она буде била потребна (30). Три дана касније, Словеначка скупштина усвојила је декларацију о суверености своје републике (31).

Двадесетог фебруара 1991. године Словеначка скупштина донела је резолуцију којом се Словенија раздружује од Југославије и осталих република. Раздруживање, наспрот сецесији (32), правдало се "на основу сталних и неотуђивих права на самоопредељење словеначког народа, што је једно од основних начела (33) међународног права" (34). Раздруживање се развило у сецесију доношењем Декларације независности (35) 24. јуна 1991. године, којом је Словенија проглашена "независном државном... која више није... део Социјалистичке Федеративне Републике Југославије" и то од 25. јуна 1991. године. У тој Декларацији даље стоји да "Словенија очекује правно признање од свих оних земаља које поштују демократска начела и право свих народа на самоопредељење". Независност се заснивала на "фундаменталним начелим природног права, то јест, на праву словеначког народа на самоопредељење, ... начелима међународног права и Уставу републике Словеније, као и на апсолутној већини гласова у прилогу томе на плебисциту одржаном 23. децембра 1990.". С обзиром на то да се словеначко уставно право на сецесију заснивало на начелима самоопредељења и да је плебисцит 1990. године сматран остваривањем тих начела, Декларација независности Словеније била је дубоко укореењена у појму самоопредељења.

(26) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 115.

(27) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 120. Уставни суд Југославије је јануара 1991. године донео одлуку по којој је словеначка декларација о суверености неуставна, али је то, као и остале одлуке тога Суда, било игнорисано и није имало никакав политички ефекат. Види - Cohen, *Broken Bonds*, стр. 177-178.

(28) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 121.

(29) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 179.

(30) У изборима априла 1990. године у Словенији Милан Кучан је однео "убедљиву" победу, а он је ту победу делимично приписао "општенародном схватању да је он, као личност, најбоље квалификован да одбрани "право Словеније на самоопредељење на безболан начин". Види - Cohen, *Broken Bonds*, стр. 94.

(31) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 176.

(32) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 219 (напомена 1).

(33) О томе је ли самоопредељење законито право или политичко начело, види - Buchheit, *Secession*, стр. 90-91, и Necatigil, *The Cyprus Question*, стр. 213-215.

(34) Focus, посебан број (Београд), 14. јануар 1992 (у даљем тексту - *Focus*), стр. 14.

(35) Види о тексту словеначке декларације независности у - *Focus*-у, стр. 92-96.

IV. САМООПРЕДЕЉЕЊЕ У ХРВАТскоЈ

У Хрватској су захтеви за сецесијом засновани на самоопредељењу избили на површину после оних у Словенији. Пошто је др Фрањо Туђман победио на изборима са својом Хрватском демократском заједницом крајем априла 1990. године, измењен је хрватски републички устав. У измењеном уставу, у првом делу (историјски темељи), изјављује се да се, у складу са "правом хрватског народа на самоопредељење и државну сувереност, укључујући и неotuђиво право на отцепљење и удруживање", Република Хрватска овим "успоставља као национална држава хрватског народа и држава припадника других народа и мањина који су њени грађани" (36). Према члану 140, Хрватска би остала део Југославије "све док се не постигне нови споразум између југословенских република, или док Хрватски сабор не одлучи другачије". Надаље, у члану 140. стоји да уколико Хрватска на било који начин буде доведена у опасност, изложена претњи или западању у неповољан положај у Југославији, она ће донети одговарајући одлуке којима ће заштитити своје интересе. Такве акције биле би оправдане "на основу права на самоопредељење и сувереност Републике Хрватске" (37.).

Подражавајући рецепт Словеначке скупштине о раздруживању путем резолуције од 20. фебруара 1991. Хрватска скупштина (Сабор) донела је резолуцију следећег дана, потврђујући "разједињење" од Југославије. Скупштина је засновала ту резолуцију на "неotuђивом и стално постојећем праву хрватског народа на самоопредељење, укључујући и право на отцепљење и удруживање са другим народима и државама" (38). Двадесет осмог фебруара 1991. године Српска Аутономна Област Крајина (САО Крајина) у оквиру Хрватске усвојила је резолуцију о разједињењу од Хрватске крајинског региона, којом се изразила жеља да Крајина остане у Југославији (39). Деветнаестог маја 1991. одржан је у Хрватској референдум о независности, у коме је 93% оних који су гласали подржало стварање "суверене и независне Хрватске" (40). Крајински Срби бојкотовали су тај референдум, јер су недељу дана пре тога одржали свој референдум у коме се, готово једногласно, изразила подршка унији Крајине са Србијом (41).

Двадесет петог јуна 1991. године хрватска Скупштина донела је декларацију независности, прокламујући Хрватску независном и сувереном државом на основу уставних права Хрватске "на самоопредељење, укључујући и право на отцепљење" (42). У декларацији није стајало да се Хрватска одваја од Југославије, него да отпочине процес "раздруживања" од Југославије и процес добијања међународног признања.

(36) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 130-131, 176.

(37) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 193 (напомена 12).

(38) О тексту хрватске резолуције види - *Focus*, стр. 17-20.

(39) О тексту хрватске резолуције види - *Focus*, стр. 21-22.

(40) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 212.

(41) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 213.

(42) О тексту хрватске декларације независности види - Стипе Месић, *Како смо срушили Југославију*, Политички мемоари. Глобус, 1992 (у даљем тексту - Месић, *Како смо срушили*), стр. 44-45.

Хрватска декларација независности није била тако смела и недвосмислена као словеначка. Док је Словенија изјавила да није више део Југославије, Хрватска је изјавила да почиње процес раздруживања од Југославије. Исто тако, Словенија је очекивала брзо међународно признање, док је Хрватска тек почињала процес чији је циљ међународно признање. Седмог јула 1991, на тражење Европске заједнице (ЕЗ), обе републике су се сагласиле са тромесечним мораторијумом у вези са применом њихових декларација независности. После истека тог периода, обе републике су се 8. октобра 1991. године формално отцепиле од Југославије (43). Деветнаестог децембра исте године САО Крајина је објавила своју независност од Хрватске, под именом Република Српска Крајина.

И у Словенији и у Хрватској сецесија се правдала на основу етничког самоопредељења, пре него на основу самоопредељења на начелима народне суверености и представничке владе. И Словенија и Хрватска оправдавале су сецесију на основу права на самоопредељење словеначког и хрватског народа. Ово је било више изражено у случају Хрватске, јер је добар део њеног становништва српски, а Срби су такође тражили право на етничко самоопредељење. Тако је у амандманима на хрватски устав формулисано да је Хрватска "национална држава хрватског народа" и "држава других народа и мањина који су њени грађани".

V. МЕЂУНАРОДНИ ОДГОВОР НА СЕЦЕСИЈУ СЛОВЕНИЈЕ И ХРВАТСКЕ

У месецима који су претходили словеначким и хрватским декларацијама независности, међународна заједница се јавно супротстављала сецесији тих република и подржавала територијални интегритет Југославије (44). У свом писму од 28. марта 1991. године југословенском председнику владе Анти Марковићу, председник Сједињених Америчких Држава (САД) Џорџ Буш је изјавио да "Сједињене Државе... неће охрабривати оне који би да разбију земљу" (45). У детаљнијем саопштењу америчког министарства спољних послова (Стејт департмента) које је убрзо уследило, у мају 1991, Маргарет Татвајлер је изјавила да "САД неће охрабривати или награђивати сецесију", поново нагласивши да САД подржавају јединство у Југославији. Под јединством се подразумевао "територијални интегритет Југославије у њеним садашњим границама". У саопштењу се даље изјављује да је вероватно да ће "било какав распад Југославије само погоршати а не решити етничке напетости" (46). Коначно, 21. јуна 1991. године, током своје посете Југославији, амерички државни секретар Џејмс Бејкер јасно је ставио до знања

(43) О тексту хрватске декларације о сецесији види - *Focus*, стр. 178-180.

(44) За добар приказ расправа у вези са међународним и, посебно, европским одговором на југословенску кризу, види - Jonathan Eyal, *Europe and Yugoslavia: Lessons From a Failure*, Whitehall Paper No. 19, The Royal United Service Institute for Defence Studies, 1993 (у даљем тексту - Eyal, *Europe and Yugoslavia*).

(45) За текст Бушовог писма види - *Focus*, стр. 44-45.

(46) За текст изјаве Татвајлерове види - *Focus*, стр. 72-76.

да САД неће признати планиране декларације независности од стране Словеније и Хрватске (47).

СССР, потресан својим сопственим центрифугалним силама, подржавао је југословенско јединство. Априла 1991. совјетски министар спољних послова Бесмјертних приметио је да је територијални интегритет Југославије "један од основних предуслова за стабилност Европе" (48).

ЕЗ је изразила гледишта слична онима у САД (49). Делегација ЕЗ на високом нивоу, која је посетила Југославију крајем маја 1991, подржала је интегритет Југославије (50). Овај став је поново подвучен на састанку министара спољних послова земаља ЕЗ 23. јуна 1991. У саопштењу које је издато, истиче се да ЕЗ неће признати независност Словеније или Хрватске уколико се те две републике једнострано одлуче да напусте Југославију (51). Деветнаестог јуна 1991, Конференција 35 чланова КЕБС-а издала је саопштење у коме се подржава интегритет Југославије (52).

После доношења словеначке и хрватске декларације којом се проглашавала независност, решавање југословенске кризе је, на међународном нивоу, прешло, према општем консензусу, на Европску заједницу.

Три дана пошто су објављене поменуте декларације Словенаца и Хрвата, Европски савет је издао саопштење у коме се наглашавала подршка ставу који су раније изнели ЕЗ и КЕБС у вези са Југославијом. У саопштењу се даље износило чврсто уверење да "ни једнострани акти а ни претња употребом силе" не би могли бити основа за мирољубиво решење југословенске кризе. С друге стране, у саопштењу Савета позивало се на тромесечни мораторијум поводом словеначке и хрватске декларације независности (53). Саопштење Савета било је потпуно двосмислено. С једне стране, подржало је ранија саопштења којима се подржавао интегритет Југославије, али, с друге стране, није затворило врата признавању сецесије Словеније и Хрватске. Врата су остала отворена кроз поменути позив на тромесечни мораторијум. Изјава о мораторијуму представљала је компромисну одредбу иза које су стајале дубоке поделе у самој ЕЗ у вези са питањем признавања сецесионистичких република. Поделе су одражавале сукоб између начела међународног права о самоопредељењу, с једне стране, и оних о територијалном интегритету постојећих држава, с друге.

У тој подели у оквиру ЕЗ, Француска и Шпанија биле су за одржавање федеративне Југославије. Друго гледиште, којим се фаворизовало евентуално признавање Словеније и Хрватске имало је посебну по-

(47) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 217; Eyal, *Europe and Yugoslavia*, стр. 15-16.

(48) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 215; Eyal, *Europe and Yugoslavia*, стр. 15.

(49) Maarten Lak, "The Involvement of the European Community in the Yugoslav Crisis During 1991" - у (1992) *5 Yearbook of European Studies*, 175-185 (у даљем тексту - Lak, *The Involvement of the EC*), стр. 177-178.

(50) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 216; Eyal, *Europe and Yugoslavia*, стр. 13.

(51) The European Report, No. 1688, 26. јун 1991; Cohen, *Broken Bonds*, стр. 218; Eyal, *Europe and Yugoslavia*, стр. 13-14.

(52) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 217; Eyal, *Europe and Yugoslavia*, стр. 15. За текст саопштења КЕБС-а види - *Focus*, стр. 108.

(53) Europe, No. 5523, 29. јун 1991; Cohen, *Broken Bonds*, стр. 229.

дршку Немачке и Белгије (54). Тако је немачки канцелар Хелмут Кол, убрзо после поменутог саопштења Европског савета, пружио подршку начелу самоопредељења (55). Слично томе, белгијски председник владе Вилфрид Мартенс, позвао је чланове ЕЗ "да предвиде признавање независности Словеније и Хрватске ако, по истеку периода од три месеца, не буде било могуће организовати коегзистенцију република на новој основи и на миран начин" (56). Подела у оквиру ЕЗ постала је видљива у саопштењу издатом после ванредног састанка министара спољних послова ЕЗ (одржаног 5. јула 1991). У саопштењу се отворено говори о сукобу начела међународног права која се односе на самоопредељење и оних која се тичу територијалног интегритета постојећих држава (57), што говори и о различитим гледиштима поводом могућег признавања побуњених република. Осмог јула 1991. године председник Европске комисије Жак Делор, у саопштењу у коме се изражава позитиван став у оквиру ЕЗ-а кад је реч о признавању, нагласио је да Заједница није искључила могућност признавања Словеније и Хрватске, а такође и то да се не поставља питање оспоравања права народа на самоопредељење (58).

Двадесет седмог августа 1991. у једној декларацији ЕЗ о Југославији речено је, у вези са Хрватском, да је ЕЗ одлучна да никада не призна промене граница до којих се дошло силом. У тој декларацији даље се каже:

"Заједница и њене чланице никада неће прихватити политику свршеног чина. Оне су решене да не признају промене граница путем силе и да пруже сваку подршку и другима да то не учине" (59).

То је била значајна изјава јер се њоме, очито, Хрватска прихватала као субјект међународног права. Надаље, она је значила да се начела територијалног интегритета примењују не само у односу на међународне границе већ и на унутрашње федералне границе међународно признате државе.

Европска заједница је, исто тако, својом декларацијом од 27. августа 1991, оформила Конференцију ЕЗ о Југославији, па је после извесног времена поставила за њеног председника ранијег британског министра спољних послова Лорда Карингтона. Мандат поверен Лорду Карингтону обухватао је два значајна услова. Прво, ни једна од шест република неће бити призната као независна држава док не буде постигнуто генерално решење које би било прихватљиво свим републикама. Друго, промена граница може бити само мирољубивим средствима (60). Овај други услов изричито је наглашен у декларацији ЕЗ поводом отварања Конференције о Југославији - 7. септембра 1991, где је речено:

"Ми (ЕЗ) смо одлучни да никада не признамо промене *било којих* граница до којих се не буде дошло мирољубивим средствима и путем споразума" (курзив ауторов) (61).

(54) The European Report, No. 1691, 6. јул 1991.

(55) Europe, No. 5525, 1-2. јул 1991.

(56) Europe, No. 5528, 5. јул 1991.

(57) Europe, No. 5529, 6. јул 1991.

(58) The European Report, No. 1692, 10. јул 1991.

(59) За текст декларације ЕЗ од 27. августа 1991. године види - *Focus*, стр. 128-129.

(60) Lord Carrington, *Turnoil in the Balkans*, у - *The RUSI Journal*, свеска 137, бр. 5, 1-4 (у даљем тексту - Carrington, *Turnoil in the Balkans*), стр. 1.

У сличном тону, у саопштењу КЕБС-а од 10. октобра 1991. каже се да државе-чланице "никада... неће признати било какве измене граница, спољашних или унутрашњих, до којих се дошло путем силе" (62).

У заједничкој декларацији ЕЗ, САД и СССР, од 18. октобра 1991, речено је да не може бити прихватања измена граница, како унутрашњих тако и спољашњих, до којих се дошло путем силе, као и да ће се свака таква измена сматрати "неприхватљивом у 1991. години, у срцу Европе" (63).

Последица оваквог приступа ЕЗ била је да ће се, уколико дође до појаве нових држава из Југославије, такве државе заснивати на републикама Југославије, било као независне државе или комбинација република које формирају нове државе. Овај став потврђен је у декларацији ЕЗ од 8. новембра 1991, која се позива на "изгледе за признавање независности оних република које то буду желеле" (64).

То је била фаза у којој су немачки политички лидери преузели иницијативу у оквиру ЕЗ. Од јула 1991. године, Немачка је маневрисала иза сцене како би обезбедила да Запад призна Словенију и Хрватску (65). Немачко јавно мњење, посебно његова руководећа елита, подржавали су признавање сецесионистичких република (66).

VI. ПРИЗНАЊЕ СЛОВЕНИЈЕ И ХРВАТСКЕ

Под снажним немачким притиском и после "исцрпљујућег" (67) састанка 16. децембра 1991, ЕЗ је саопштила смернице за признавање

(61) За текст декларације ЕЗ од 7. септембра 1991, види *Focus*, стр. 150.

(62) За текст саопштења КЕБС-а од 10. октобра 1991, види - *Focus*, стр. 172-174.

(63) *Europe*, No. 5592, 19. октобар 1991.

(64) За текст декларације ЕЗ од 10. октобра 1991, види *Focus*, стр. 226-228. Треба се, исто тако, подсетити да је 4. октобра 1991. године објављена изјава председника тела за европску политичку сарадњу према којој "би било потребно формулисати политичко решење на основу перспективе признавања независности оних република које то желе". Види - *Focus*, стр. 169-171. То је био први формални наговештај могућег признања сецесионистичких република. Види - Weller, *The International Response*, стр. 581-582.

(65) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 230. Тако је, 3. јула 1991. године, немачки министар спољних послова Ханс Дитрих Геншер уверавао истакнутог хрватског политичара Стипу Месића да ће Немачка интервенисати код водећих држава како би се добила подршка за признавање Словеније и Хрватске: Месић, *Како смо срушили*, стр. 75. Септембра 1991. године, немачки канцелар Хелмут Кол, обраћајући се немачком парламенту, изјавио је да, уколико се не може остварити мирна коезистенција југословенских република, "ми морамо, у складу са нашим схватањем права на самоопредељење, размотрити могућност... признавања, на основу међународног права, оних република које више не желе да припадају Југославији": Weller, *The International Response*, стр. 586 (напомена 115). Октобра 1991. године словеначки политичари добили су уверавања од Бона да је признавање "само ствар избора погодног тренутка и правих околности": Cohen, *Broken Bonds*, стр. 233. О немачким дипломатским напорима иза сцене види, исто тако, Eyal, *Europe and Yugoslavia*.

(66) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 230.

(67) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 233. Пре састанка извештено је да је већина од две трећине чланова ЕЗ била против признавања, али је на инсистирање немачког министра спољних послова Ханса Дитриха Геншера састанак продужаван све док се његове колеге из осталих земаља-чланица ЕЗ нису, једногласно, сложили да ће подржати признавање. У четири сата у зору следећег јутра, осталих једанаест министара спољних послова сагласили су се са Геншовим захтевом: Walter Roberts, *The Balkan Debacle Could Have Been Averted* - Defence & Foreign Affairs Strategic Policy, свеска 21, бр. 4-5, април - мај 1993, 6-7 (у даљем тексту - Roberts, *The Balkan Debacle*), стр. 7.

сецесионистичких република. Услови за признавање од стране ЕЗ били су:

(а) поштовање одредаба Повеље ОУН, Финалног акта из Хелсинкија и Париске повеље, а нарочито оних у вези са владавином права, демократијом и људским правима;

(б) гаранције за права етничких и националних група и мањина;

(в) поштовање неповредивости свих граница, које се могу мењати само путем (мирног) споразума;

(г) обавеза да се, споразумно или путем арбитраже, решавају сва питања у вези са сукцесијом државе и са регионалним споровима;

(д) прихватање свих релевантних обавеза у вези са разоружањем и спречавањем ширења нуклеарног оружја, као и са безбедношћу и регионалном стабилношћу (68).

Све југословенске републике биле су позване да се пријаве за признавање до 23. децембра 1991. године. У својим пријавама биле су дужне да назначе:

(а) да ли желе да буду признате као независне државе;

(б) да ли се слажу да прихвате обавезе назначене у наведеним смерницама;

(в) да ли се слажу да прихвате обавезе у вези са људским правима и правима националних или етничких група;

(г) да ли подржавају стални напор ОУН и ЕЗ ради решавања југословенске кризе.

Коначно, ЕЗ је захтевала уставне гаранције по којима свака пријављена република нема никаквих територијалних захтева према суседним државама - чланицама ЕЗ (69).

Све пријаве требало је да се поднесу Арбитражној комисији на чијем је челу био Роберт Бадентер (Бадентерова комисија), која је установљена у складу са декларацијом ЕЗ од 27. августа 1991. (70). ЕЗ се даље сагласила да до признавања било које од република неће доћи пре 15. јануара 1992. године, како би се дало времена Бадентеровој комисији да размотри примљене пријаве (71).

Југословенска скупштина је, у својој декларацији од 21. децембра 1991, снажно критиковала одлуку ЕЗ о објављивању смерница за признавање. Највећи део критике био је заснован на томе да је ЕЗ повредила своје сопствене раније услове у вези са било каквим признањем, а наиме да ни једна југословенска република неће бити призната у одсуству укупног решења које треба да прихвате свих шест република (72). Одлука ЕЗ је, по мишљењу Лорда Карингтона, "изменила читаву природу Конференције (о Југославији, уклањајући) једини прави инстру-

(68) EPC Press Release 128/91 (16. децембар 1991), прештампано из *Focus*-а, стр. 249-250.

(69) EPC Press Release 129/91 (16. децембар 1991), прештампано из *Focus* -а, стр. 251-252. Последњи услов који се односио на територијалне захтеве према државама-чланицама ЕЗ био је унет како би се ублажио грчки страх да би Македонија могла имати територијалне захтеве према грчкој Македонији.

(70) За текст декларације ЕЗ од 27. августа 1991. године, види - *Focus*, стр. 128-129.

(71) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 234.

(72) За текст декларације југословенске Скупштине од 21. децембра 1991. године, види - *Yugoslav Survey*, свеска XXXII, бр. 4, 1991, стр. 5-7.

мент којим би се стране ангажовале у преговарачком процесу” (73). Одлука ЕЗ је, по мишљењу Лорда Карингтона, ”изменила читаву природу Конференције (о Југославији, уклањајући) једини прави инструмент којим би се стране ангажовале у преговарачком процесу”, то јест изглед за признањем. Специјални изасланик ОУН за Југославију, Сајрус Венс, сагласио се са Карингтоновом опаском (74).

Пријаве за признање примљене су од Словеније, Хрватске, Македоније и Босне и Херцеговине. Накнадне пријаве стигле су од Републике Косово и Републике Српске Крајине. Последње две пријаве нису могле бити разматране јер су у смерницама изричито тражене пријаве од бивших југословенских република, који статус по југословенском уставу нису имали ни Косово ни Крајина. Бадентерова комисија је у својим мишљењима препоручила признавање Словеније (75) и Македоније (76) али не и Хрватске (77) и Босне и Херцеговине (78).

У вези са Хрватском, Бадентерова комисија није била задовољна хрватским уставним одредбама које се односе на мањине, па је стога одбила да препоручи признање. Међутим, даље је стајало да би уколико се овај недостатак уклони, Хрватска задовољила услове ЕЗ за признање.

У вези са Босном и Херцеговином, Бадентерова комисија препоручила је одржавање међународно надгледаног референдума пре него што би до признања дошло, како би се видело да ли већина грађана ове републике жели независност и међународно признање. То је, у ствари, представљало додатни услов за признање, с обзиром да није било обухваћено смерницама и условима које је ЕЗ објавила 16. децембра 1991.

Међутим, пре но што је уопште била примљена било која пријава за признавање, Немачка је искочила из редова осталих партнера ЕЗ и, 18. децембра 1991, признала Хрватску и Словенију, иако је изјавила да своје одлуке о признавању неће спровести у дело до 15. јануара 1992. године (79). Немајући другог реалног избора осим, да следе немачко вођство, државе-чланице ЕЗ су, 15. јануара 1992. године, признале Словенију и Хрватску. Македонија није била призната услед грчких захтева да промени своје име и да из њега искључи реч ”Македонија”. Босна и Херцеговина није била призната у складу са саветом Бадентерове комисије.

(73) Carrington, *Turnoil in the Balkans*, стр. 1. Ово је такође било гледиште холандског дипломате Хенрија Вајнентдса који је био члан преговарачког тима Лорда Карингтона у југословенској кризи: David Wedgwood Benn, *A Diplomat on Yugoslavia's Breakup* - у (1993) 49 *The World Today*, 220-221, стр. 220.

(74) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 234-235.

(75) Бадентерова комисија, мишљење бр. 7, прештампано из - Крећа, *The Badinter Arbitration Commission*, стр. 48-50.

(76) Бадентерова комисија, мишљење бр. 6, прештампано из - Крећа, *The Badinter Arbitration Commission*, стр. 50-54.

(77) Бадентерова комисија, мишљење бр. 5, прештампано из - Крећа, *The Badinter Arbitration Commission*, стр. 48-50.

(78) Бадентерова комисија, мишљење бр. 4, прештампано из - Крећа, *The Badinter Arbitration Commission*, стр. 46-48.

(79) Cohen, *Broken Bonds*, стр. 234.

VII. ПРИМЕДБЕ НА ПРИЗНАЊЕ СЛОВЕНИЈЕ И ХРВАТСКЕ

Прва примедба која би се могла упутити у вези са евентуалним признањем Словеније и Хрватске састоји се у томе да су политички фактори, а не правни, доминирали у одлучивању о признавању. Изјаве о југословенској кризи од стране кључних међународних чинилаца у почетку 1991. године, којима се залагало за територијални интегритет Југославије и опомињало против сецесије, биле су углавном даване с погледом на догађаје у СССР-у, који се тада налазио у процесу распада. Забринутост да би Југославија могла постати преседан за СССР, у време у које је политичко вођство и у САД и у СССР надаље подржавало територијални интегритет СССР-а (80), значила је да је међународна заједница, готово једногласно, позивала на одржавање јединствене Југославије (81). Међутим, после неуспеха војног пуча у августу 1991. и појаве Бориса Јељцина као доминантне фигуре у СССР-у, промена у приступу у вези са Југославијом постала је могућа. С Јељциновим успоном и са руским признавањем балтичких држава 6. септембра 1991, као и са споразумом између осталих совјетских република да формирају Заједницу Независних Држава (ЗНД), био је отворен пут за разматрање сецесионистичких захтева Словеније и Хрватске на повољнији начин (82). Карактер преседана случаја Југославије за СССР, више није представљао бригу. Више но било шта друго, долазак на власт у СССР-у Бориса Јељцина и пад Михаила Горбачова, као и миран распад СССР-а, отворили су пут евентуалном признавању сецесионистичких југословенских република.

Има мало сумње у то да је Немачка била главни архитекта корака ЕЗ ка евентуалном признању Словеније и Хрватске. Немачко оправдање за овакву политику сводило се на то да ће признање довести до престанка непријатељстава која су обухватила велики део Хрватске у другој половини 1991. године (83). На тај начин, признање је било коришћено као инструмент да се постигну спољнополитички циљеви (84).

Одлука ЕЗ да игнорише мишљења своје сопствене - Бадентерове комисије у вези са признавањем Македоније и Хрватске била је политичке природе. Било је, наиме, добро познато да ће, без обзира на то шта Бадентерова комисија изјави у својим мишљењима, Словенија и Хрватска бити признате (85). Као што је Ејал приметио:

(80) Види - Michael Beschloss & Strobe Talbot, *At the Highest Levels*, 1993 - о детаљима америчких и совјетских страховања у вези са могућим распадом СССР-а.

(81) Allen Lynch & Reneo Lukic, *Russian Foreign Policy and the Wars in the Former Yugoslavia*, у - RFE/RL Research Report, књ. 2, бр. 41, 15. октобар 1993, 25-32, стр. 27; Rich, *Recognition of States*, стр. 40; Lak, *The Involvement of the EC*, стр. 177.

(82) Службеник у холандском министарству спољних послова Мартен Лак после тога је написао: "Западни интерес за Југославију био је условљен хладноратовским реалностима једне подељене Европе, а кад је стара биполарност почела да пуца, тако исто је слабило и западно интересовање за безбедност Југославије"; Lak, *The Involvement of the EC*, стр. 176.

(83) John Zametica, *The Yugoslav Conflict (Adelphi Paper 270)*, Brassey's (UK) Ltd., 1992 (у даљем тексту - Zametica, *The Yugoslav Conflict*), стр. 69.

(84) Hans-Heinrich Wrede, *Friendly Concern - Europe's Decision-making on the Recognition of Croatia and Slovenia*, у (1993) 4 *The Oxford International Review*, бр. 2, 30-32; Rich, *Recognition of States*, стр. 55; Weller, *The International Response*, стр. 587.

(85) Eyal, *Europe and Yugoslavia*, стр. 48.

"Бадентерова мисија била је тотално ирелевантна; овај правник и политичар упорно је наставио да игра своју улогу у шаради више из осећања дужности него из неког озбиљног уверења (86)".

У случају Македоније, признање је одбијено услед снажних примедба Грчке у вези са именом - Македонија (87). Да би превазишла примедбе Бадентерове комисије поводом признавања Хрватске, ЕЗ је затражила, у последњем минуту, уверавања од председника Фрање Туђмана да ће Хрватска гарантовати права мањина у Хрватској. Та уверавања су дата 15. јануара 1992, непосредно пред признавање Хрватске (88). Догађаји после признања Хрватске јасно су показали да је немачко оправдање за признавање било погрешно, јер су борбе настављене па су, чак, у другој половини 1993. године, претиле и да се појачају и прошире (89). То је оно чега су се критичари немачког настојања за признавањем у то време бојали, па је зато политичка разумност тог чина од онда била широко нападана (90). Тако је, фебруара 1993, бивши француски премијер Мишел Дебре позвао Француску да суспендује признање које је било дато Хрватској и другим бившим југословенским републикама (91), а новембра исте године, грчки министар за европске послове Теодорос Пангалос напао је одлуку ЕЗ да призна Хрватску као "лошу" (92).

Из перспективе међународног права може се рећи да је одлука ЕЗ да призна Словенију и Хрватску значајна због импликација које има у односу на начела самоопредељења, неповредивости граница и признања држава.

Начело самоопредељења је очигледно прешло границе уске примене које је имало у периоду деколонизације, после другог светског рата. Право на самоопредељење проширено је на народе који чине део постојећих међународно признатих држава. Такође је значајно оно начело које је произашло из смерница ЕЗ за признавање, и према коме права на самоопредељење могу бити остварена на јасно дефинисаној

(86) Eyal, *Europe and Yugoslavia*, стр. 48.

(87) О грчком ставу око признавања Македоније, види - Spyros Economides, *Riding the Tiger of Nationalism: The Question of Macedonia*, у (1993) 4 *The Oxford International Review*, бр. 2, 27-29.

(88) Weller, *The International Response*, стр. 593. *The Economist*, 18-24. јануар 1992. коментарисао је да су уверавања која је дао председник Туђман "била онолико климава колико и стандарди које су она требало да испуне".

(89) Patrick Moore, *A Return of the Serbian-Croatian Conflict?* - у RFE/RL Research Report, свеска 2, бр. 42, 22. октобар 1993, 16-20.

(90) У једном уводнику је часопис *The European*, од 27-30. маја 1993 описао одлуку о признању као "пренагљену". Октобра 1993. године новинарски грчки председник Андреас Папандреу изјавио је да распад Југославије није требало дозволити, па је за одлуку ЕЗ оптужио Немачку: *Withdrawal of Sanctions on Serbia May Be Justified*, *The European*, 21-24. октобар 1993. Види такође - Misha Glenny, *The Massacre of Yugoslavia*, у - *The New York Review of Books*, 30. јануар 1992; Misha Glenny, *The Fall of Yugoslavia, The Third Balkan War*, 1992, стр. 143; Zemetica, *The Yugoslav Conflict*, стр. 68-70; Gregory R. Copley, *The New 'Euro-Banustans'*, у - *Defence & Foreign Affairs Strategic Policy*, свеска 21, бр. 1, 31. јануар 1993, 2; Roberts, *The Balkan Debauch*; C. G. Jacobsen, *Myths, Politics and the Not-So-New World Order*, у (1993) 30 *Journal of Peace research*, 241-250, стр. 243-244.

(91) *Unilateral US Policy on the Balkans Tilts Peace Process*, у - *Defence & Foreign Affairs Strategic Policy*, свеска 21, бр. 2, 28. фебруар 1993, стр. 20.

(92) *Greek Minister Hits Fiercely at Germany*, *Sidney Morning Herald*, 27. новембар 1993.

територијалној јединици у оквиру државе. Смерницама ЕЗ пријаве за признање биле су изричито ограничене на републике Југославије. Стога се признање није могло дати само на тој основи бившим аутономним областима Косово и Република Српска Крајина. Ово има дубоке импликације за федералне структуре државе и може утицати на политичке вође да се залажу за одржавање унитарних структура и да се противе "уставној деволуцији, уколико таква деволуција носи собом семе права на сецесију (93)". Одлука ЕЗ да сузи самоопредељење само на постојеће формиране територијалне јединице у оквиру једне државе била је, несумњиво, последица схватања да би прихватање ширег права на самоопредељење изазвало неповољне последице за постојеће државе, укључујући многе њене чланице, а нарочито оне у којима постоје незадовољне етничке мањине (94).

Смернице ЕЗ за признавање такође се јасно уклапају у традиционалну западњачку концепцију самоопредељења по којој се оно заснива на начелима народног суверенитета и представничке владавине (95). Смерницама се изричито одбацује етничко самоопредељење, иако су сецесије Словеније и Хрватске биле засноване на таквој врсти самоопредељења. Случајеви Словеније и Хрватске јасно обзнањују стварање једног новог међународног права у области сецесије. Сецесија није нова појава (96) и многе данашње државе које одавно постоје биле су некада формиране путем сецесије. Међутим, у ери после другог светског рата сецесија није била омиљена у систему међународног права и у односима међу државама, јер су оне тада уважавале норму територијалног интегритета насупрот сецесионистичког самоопредељења (97). Ово, без сваке сумње, данас више није случај.

Признање Хрватске и Словеније такође утиче и на начело неповредивости граница. Међународним правом предвиђа се да спољне и

(93) Weller, *The International Response*, стр. 606. У преговорима о унутрашњој структури Босне и Херцеговине вероватније је да се муслимански отпор поделама у Босни по етничким линијама заснива на бојази да би то отворило пут српским и хрватским областима да се отцепе и уједине са Србијом и Хрватском. У случају Квебека, смерницама ЕЗ би се вероватно дозволила сецесија те провинције од Канаде. О захтеву Квебека да се отцепи, пре но што су донете смернице ЕЗ о Југославији, види - Gregory Marchildon & Edward Maxwell, *Quebec's Right of Secession Under Canadian and International Law*, у (1992) 32 *Virginia Journal of International Law*, 583-623.

(94) У случају САД, смернице ЕЗ не би ишле у прилог сецесији од Калифорније округа северне Калифорније, који су 1991. године изнели своје планове да се отцепе од Калифорније и створе педесет прву државу САД. Што се тог елемента тиче, сецесија Крајине од Хрватске може се поредити са ситуацијом у Калифорнији, јер ни Крајина ни северни окрузи Калифорније нису формирали јединствену административну јединицу у време саме сецесије: види - Milica Zarkovic Bookman, *The Economics of Secession*, 1993, стр. 5-6.

(95) Musgrave, *Self-Determination*, стр. 218-220.

(96) Crawford, *The Creation of States*, на страни 247 каже: "Све до овог века, сецесија је несумњиво била најупадљивији и можда најубичајенији метод стварања нових држава."

(97) Крајем 1991. године, после доношења словеначке и хрватске декларације независности, али пре но што је Европска заједница признала сецесионистичке републике, један теоретичар међународног права заступао је став да Словенија и Хрватска, иако су имале право на самоопредељење, нису имале и право на отцепљење, јер право на отцепљење не представља део међународног права: Iglar, *The Constitutional Crisis*.

унутрашње границе морају бити поштоване (98). Бадентерова комисија се у свом мишљењу бр. 3. (99) изјаснила за то да ова иста начела важе за постојеће федералне границе у случају да дође до распада федерације и да се, уместо ње, појаве нове државе. Као последица таквог схватања, унутрашње републичке границе стичу исти статус као међународне границе, па се не могу вршити никакве промене таквих граница, осим путем споразума и мирним путем. Долазећи до свог закључка о неповредивости унутрашњих граница, Комисија се снажно ослонила на начело *uti possidetis juris* и на чињеницу да га је применио - у једној одлуци 1986. године, Међународни суд правде, решавајући гранични спор између Буркине Фасо и Малија. Према начелу *uti possidetis juris* нова независна држава, која је раније била колонија, наслеђује читаву територију у оквиру некадашњих колонијалних граница. Чињеница да је Комисија проширила примену наведеног начела и на распад федерације била је и критикована (100) и подржавана (101) од стране стручњака за међународно право. Такође је било речено да начело *uti possidetis juris* има и друго значење, а наиме, да обухвата начело ефективне контроле, па се границе државе која се одваја одређују на територији на којој она, као ентитет, има ефективну контролу. У случају Хрватске то би значило да хрватске границе не би укључиле регион Републике Српске Крајине (102). У вези са овим, посебан значај добија декларација ЕЗ од 31. децембра 1991. У тој декларацији, наиме, стоји:

"... признање не подразумева да Европска заједница и њене државе-чланице прихватају став било које републике у вези са територијом која је спорна за две или више република (103)".

Ова декларација донета је поводом СССР-а, али се чини да је подједнако применљива и на Југославију, посебно зато што су смернице за признавање од 16. децембра 1991. године намењене и СССР-у и Југославији. Сасвим је јасно да признање Словеније и Хрватске од стране ЕЗ, и мишљења Бадентерове комисије којима је усмеравао процес признавања, имају значајне импликације за постојећа начела неповредивости граница (104).

(98) Види, на пример, Повељу Уједињених нација и Финални акт из Хелсинкија.

(99) Прештампано из - Крећа, *The Badinter Arbitration Commission*, стр. 44-45.

(100) Крећа, *The Badinter Arbitration Commission*, стр. 32-40; Musgrave, *Self-Determination*, стр. 409-414. Велер је на овај начин изразио своју општу критику мишљења Бадентерове комисије: "Све у свему, углавном веома кратка мишљења Комисије имају изгледа да привуку знатну и, вероватно, непријатељску пажњу теоретичара. Она су подупрта најплићим правним резонавањем и, по свему судећи, неће много помоћи међународној заједници кад се буде трудила да решава потенцијално описани проблем сецесије у будућности." Види - Weller, *International Law and Chaos*, стр. 8.

(101) Pellet, *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee*, стр. 180; Kingsbury, *Claims By Non-State Groups*, стр. 488. Кингсбери мисли да ово начело треба проширити и у односу на границе југословенских аутономних покрајина, као и на републике.

(102) Крећа, *The Badinter Arbitration Commission*, стр. 38-39.

(103) Наведено код - Крећа, *The Badinter Arbitration Commission*, стр. 39.

(104) Начело неповредивости унутрашњих граница нападнуто је као неправедно из политичких разлога. Кад је реч о Југославији, занимљив је следећи текст: "Маршал Тито нацртао је границе за своју Југославију за своје сопствене циљеве - а један такав циљ био је етничка мешавина која би спречила сепаратизам (!)... Као и многе друге унутрашње границе у другим деловима света, и оне су сведочанство свог творца (или творца), а не природна правда. Сматрати их светим и неповредивим значило би овековечити уграђену неправду и конфликт": Carl Jacobsen, *On the Search for a New World Security Order: The*

У вези са питањем признања државности, ЕЗ је знатно изменила прихваћену међународну праксу. Пре свега, напуштени су традиционални критерији међународног права за признање, а, друго, додати су нови критерији. Традиционална формулација основног критерија државности налази се у члану 1. Конвенције из Монтевидеа из 1993. године, у коме се каже:

”Држава као лице у међународном праву треба да има следећа својства: (а) стално становништво; (б) одређену територију; (ц) владу; и (д) способност да ступи у односе са другим државама (105)”.

У случају Хрватске, одредбе члана 1. нису задовољене због тога што хрватска влада ниједног тренутка није имала контролу над приближно једном трећином територије своје тек признате државе. Те области биле су под контролом Срба из Хрватске и снаге хрватске владе нису биле у стању да преузму контролу над тим регионима за своју владу. Хрватска влада била је, а то и остаје, неспособна да врши суверенитет над значајним делом свог претпостављеног становништва или територије (106).

С друге стране, смерницама ЕЗ од 16. децембра 1991. додати су нови критерији који би требало да се задовоље пре но што се оствари признање. У тим смерницама стоји да ће до признања доћи ако, између осталог, нове државе поштују одредбе Повеље ОУН, Финални акт из Хелсинкија и Париску повељу за нову Европу КЕБС-а, а посебно оне које се односе на владавину права, демократију и људска права. Од нових држава се тако исто тражи да гарантују права етничких и националних мањина. О овим додатним критеријумима могу се истаћи три примедбе. Прво, изузев необавезујућих декларација КЕБС-а, не постоје међународни уговори којима се дефинишу (у детаљима) појмови владавине права, демократије или права етничких и националних мањина, а ни средства којима се све то обезбеђује. У ствари, у овој материји у међународној заједници постоји мноштво различитих гледишта (107). С обзиром на овакво стање ствари, додељивање признања може бити изложено разноликим начинима примене у пракси. Друго, у области људских права, међународно право у тој материји моделирано је према западњачким начелима и вредностима. Примена постојећих конвенција о људским правима на друштва која нису прожета западном традицијом, поред тога што изазива тешкоће, поставља и питање целисходности инсистирања на томе да се не-западњачке државе придржавају западних појмова о људским правима. У случају бивше Југославије то је од најнепосреднијег значаја, с обзиром на источно-православну традицију њених јужних и источних република (108). Коначно, смернице ЕЗ о признавању представљају кршење начела немешања у унутрашње послове држава. То такође изгледа као део једне нове тенденције у

Inviolability of Borders’: *Prescription for Peace or War?* - у (1992) *European Security*, 50-57, стр. 55.

(105) О расправи поводом критерија у Конвенцији из Монтевидеа, види - Crawford, *The Creation of States*, стр. 36-71

(106) Musgrave, *Self-Determination*, стр. 361-362.

(107) Kingsbury, *Claims by Non-State Groups*, стр. 505-506.

(108) Adamantia Pollis, *Eastern Orthodoxy and Human Rights* - у (1993) *15 Human Rights Quarterly*, стр. 339-356.

међународном праву, која се огледа и у развијању начела међународне хуманитарне интервенције (109), што изазива забринутост многих неразвијених земаља које посматрају "начело интервенције" само као маску за доминацију Запада и његову контролу над Трећим светом.

Коначни исход праксе ЕЗ према смерницама од 16. децембра 1991. своди се на то да је Заједница "претворила признање у конститутивни елемент државности", упркос чињенице да је њена сопствена Бадентерова комисија изјавила да је признање држава "чисто декларативно" (110). На овај начин поново је оживела дебата о декларативним насупрот конститутивним теоријама (111) признавања. Надаље, различити критерији у смерницама ЕЗ чине од признања изразито политички акт, па тако признање сецесионистичког захтева заснованог на самоопредељењу постаје привилегија оних који то "заслужују", а не универзално применљиво право (112).

VIII. ЗАКЉУЧАК

Сецесија Словеније и Хрватске и њихово признавање као држава у међународноправном смислу, имало је значајно дејство на начела самоопредељења. Обе републике правдале су сецесију на основу самоопредељења и тај аргумент наишао је на одобравање међународне заједнице. Признавање Словеније и Хрватске значи да се самоопредељење може манифестовати актом сецесије од једне међународно признате државе. То је драматично одступање од претходно постојеће међународне праксе. У време израде нацрта Повеље Организације Уједињених нација и њених одредаба о самоопредељењу, изражена је забринутост, посебно од стране Француза, да ће се ти чланови узимати као основ за сецесионистичке захтеве (113). То се сада догодило. Последица је да се данас ствара једно ново међународно право сецесије. Смернице ЕЗ на основу којих су оцењене аспирације југословенских сецесионистичких република јесу, стога, значајни конститутивни елементи тог новог права сецесије. С овим у вези значајан је став Масгрејва:

"Одговор међународне заједнице на догађаје у Југославији много је допринео слабљењу начела територијалног интегритета и јачању схватања да се самоопредељење може остварити кроз сецесију од једне независне и суверене државе... На тај начин, установљен је преседан по коме се од конститутивне јединице једне постојеће суверене државе

(109) О међународној хуманитарној интервенцији види - Nigel Rodley (уредник), *To Loose the Bands of Wickedness, International Intervention in Defence of Human Rights*, Brassey's (UK) Ltd. 1992.

(110) The Badinter Commission, мишљење бр. 1, прештампано из - Креча, *The Badinter Arbitration Commission*, стр. 41-43.

(111) Види - Crawford, *The Creation of States*, стр. 16-25; Oppenheim's International Law, стр. 128-130; Brownlie, *Public International Law*, стр. 88-91.

(112) Према неким коментаторима оправдано је да признање буде политички чин. Види - Halperin et al., *Self-Determination*, који износи критерије за признавање сецесионистичких држава сличне онима које је ЕЗ усвојила у односу на Југославију. Гледиште Халперина и осталих критиковано је у приказу рада *Self-Determination*, који је Hurst Hannum објавио у (1993) 33 *Virginia Journal of International Law*, 467-471.

(113) A. Rigo Sureda, *The Evolution of the Right of Self-Determination*, A Survey of United Nations Practice, 1973, стр. 99.

може створити, унилатерално, посебна држава, као и онај да ће, као таква, она бити призната од стране међународне заједнице, иако није испунила традиционалне правне критеријуме за државност (114)".

На политичком нивоу, одлука ЕЗ да призна Словенију и Хрватску била је заснована на погрешној премиси да ће то обуставити кланицу и крвопролиће у Југославији. Резултат је, међутим, био супротан. Одлука је била донета под немачким притиском у оквиру ЕЗ, прекривајући политичке поделе маском мудрости признања, али је истовремено у великој мери сузила способност Европске заједнице да се носи са кризом (115). Признање побуњених југословенских република, или "слом-признање" (116) - како га је духовито назвао "Економист" ("*wreckognition*" - на енглеском - прим. прев.) - представљало је, по речим Ејала, "срамну игру која нити је сачувала углед Заједнице нити је спречила ширење рата (117)". Политичке последице свега биле су да је међународна заједница сада драматично ограничила опције које су јој стајале на располагању да се постигне брзо и правично решење проблема бивше Југославије.

(Превео: Ђурица Крстић)

(Примљено, 7. јануара 1994)

(114) Musgrave, *Self-Determination*, стр. 363-364.

(115) Lak, *The Involvement of the EC*, стр. 181.

(116) The Economist, 18-24. јануар 1992.

(117) Eyal, *Europe and Yugoslavia*, стр. 49.