

Jugoslavija u raspadu

Mišljenje arbitražne komisije br. 1. od 7. prosinca 1991.

VLADIMIR ĐURO DEGAN

Pravni fakultet u Rijeci

Sažetak

U članku se komentiraju i analiziraju pojedini navodi ovoga mišljenja Arbitražne komisije, kojega je glavni zaključak da je Jugoslavija u procesu raspada. Ti zaključci *mutatis mutandis* primjenljivi su i na današnje stanje u Sovjetskom Savezu. Polemizira se i sa stavovima Republike Srbije u arbitražnom postupku i na Haškoj konferenciji.

I. Ustanovljenje arbitražnog postupka

Ovaj arbitražni postupak ustanovljen je u sklopu Mirovne konferencije o Jugoslaviji, a pod okriljem Evropske zajednice. Radi se u stvari o pokušaju iznalaženja miroljubivog rješenja građanskog rata u Jugoslaviji putem posredovanja (medijacije) ove evropske supranacionalne organizacije. Tu je, dakle, arbitraža predviđena kao dio napora u postizanju sveobuhvatnog i uzajamno prihvatljivog rješenja putem političkog posredovanja te organizacije. Taj postupak u međunarodnoj praksi inače nije uobičajen. Njega je, u tome sklopu, predložila Francuska, točnije njen predsjednik François Mitterrand.

Na izvanrednom ministarskom sastanku održanom u Bruxellesu 27. kolovoza 1991, Evropska zajednica, je između ostaloga, odlučila da sazove mirovnu konferenciju i da ustanovi arbitražni postupak. U toj briselskoj »Deklaraciji o Jugoslaviji« bilo je u pogledu arbitraže propisano slijedeće:

»Arbitražni postupak u okviru te Konferencije ustanovit će se kako slijedi. Nadležni organi (*»The relevant authorities«*) podastrijet će svoja neslaganja arbitražnoj komisiji, čijih će pet članova izabrati predsjednici ustavnih sudova koji postoje u zemljama Zajednice. Sastav Arbitražne komisije bit će slijedeći:

- dva člana koja će jednoglasno imenovati savezno Predsjedništvo;
- tri člana koja će imenovati Zajednica i njene države članice.

Ako ne dode do sporazuma o članovima koje treba imenovati savezno Predsjedništvo, njih će odrediti tri člana koja će imenovati Zajednica.

Ta Arbitražna komisija donijet će svoju odluku u roku od dva mjeseca.«

U novoj »Deklaraciji o Jugoslaviji«, usvojenoj na izvanrednom ministarskom sastanku u Haagu 3. rujna 1991, Zajednica je pozdravila činjenicu što su »sve jugoslavenske strane usvojile ciljeve i instrumente za rješenje« iz prethodne deklaracije. Njome je bila zakazana Konferencija o Jugoslaviji za 7. rujna 1991. u Palači mira u Haagu, »i u isto vrijeme ustanovljenje arbitražnog postupka«.

U toj Deklaraciji važna su dva stavka za taj postupak:

»Konferencija će usvojiti sporazume (*»arrangements«*) da bi se osigurala miroljubiva nagodba (*»accomodation«*) sukobljenih težnji jugoslavenskih naroda, na temelju slijedećih načela: nema jednostranih promjena granica putem sile, zaštita prava svih u Jugoslaviji, a vodit će se u cijelosti računa i o svim legitimnim brigama i legitimnim težnjama.

U okviru Konferencije, predsjednik će upućivati Arbitražnoj komisiji pitanja za koja će se tražiti arbitraža, a rezultate i zaključke Komisije priopćavat će Konferenciji predsjednik. Pravila arbitražnog postupka propisat će arbitri, nakon što uzmu u obzir postojeće organizacije na tome polju.«

To su, dakle, temeljna pravila o toj arbitraži. Taj je postupak dosta neuobičajen, barem u usporedbi s međunarodnom arbitražom. U istinskoj međudržavnoj arbitraži postupak se ustanovljuje bilo primjenom dvostranog ili višestranog ugovora o rješavanju budućih sporova koji predviđa i arbitražu ili, ako se radi o već postojećem sporu, sklapanjem arbitražnog kompromisa (pristatne pogodbe) između njegovih stranaka. U tome kompromisu se određuju predmet spora, pravna osnova na kojoj će arbitri odlučivati, mjesto sudovanja, jezici postupka i presude, troškovi postupka i sl.

U ovome slučaju stranke arbitražnog postupka nisu jasno određene. Spominju se »nadležni organi«, ali se ne navodi da li samo republikā, federacije, pa čak možda i samozvanih »srpskih autonomnih oblasti«. Predmet spora nije uopće utanačen, što je neuobičajeno za arbitražu bilo koje vrste. Predsjednik Konferencije u stvari tu ima veliku moć. Preko njega se upućuju pitanja »nadležnih organa« arbitražnoj komisiji. Nije jasno određena niti osnova odlučivanja. To može biti međunarodno pravo, ali i negdašnje ili postojeće ustavno pravo federacije i država članica, te drugo unutrašnje pravo. To se, dakle, prepušta odluci Arbitražne komisije.

Sigurno da ustanovljenjem te arbitraže, republikama jugoslavenske federacije nije bio priznat položaj država kao njenih stranaka. Pristanak na arbitražu implicirao se iz pristanka federacije i svih republika na održavanje Konferencije o Jugoslaviji, koje je taj postupak sastavni dio.

Međutim, oskudni propisi o arbitraži bili su precizni u jednome. Nije bila ostavljena mogućnost da se taj postupak spriječi time što Predsjedništvo Jugoslavije ne bi jednoglasno imenovalo dva člana Komisije.

Evropska zajednica odredila je tri države iz kojih su imenovani članovi arbitražne komisije: Francusku, Njemačku i Italiju. Mada su to mogli biti i neki drugi pravnici, čini se da su predsjednici ustavnih i odgovarajućih sudova imenovali sami sebe, ili je to bila politička odluka. Predsjednik Komisije postao je Robert Badinter, predsjednik Ustavnog vijeća Francuske Republike, a njeni

članovi — Roman Herzog, predsjednik Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, i Aldo Corasanti, predsjednik Ustavnog suda Republike Italije.

Budući da Predsjedništvo Jugoslavije, kako se i očekivalo, nije uspjelo donijeti jednoglasnu odluku o dvijema preostalim državama iz Evropske zajednice iz kojih će se imenovati članovi Komisije, taj izbor izvršili su navedeni arbitri. To su postali Francisco Tomas y Vallente, predsjednik Ustavnog suda Španjolske, te Irene Petry, predsjednica Arbitražnog suda Belgije.

Evropska zajednica je tako imenovala u Arbitražnu komisiju svoje najbolje stručnjake, kao što je to učinila i u izboru Predsjedništva Konferencije, i u izboru predsjednika ekspertnih grupa. Sve je to bilo u nadi da će se iznaći miroljubivo rješenje jugoslavenske krize bez vanjske oružane intervencije.

U početku se činilo da će ovaj sastav Arbitražne komisije odgovarati Srbiji. Ona se u svojim zahtjevima i optužbama protiv tzv. secesionističkih republika pozivala na Ustav Jugoslavije iz 1974. i na navodno kršenje procedure, mada je ona svojim nasilnim činima najviše pridonijela njegovu rušenju. Pretpostavljalo se, dakle, da će vrhunski suci ustavnih sudova posvećivati više pažnje unutrašnjem nego međunarodnom pravu. Makar u pogledu prvog izrečenog Mišljenja ta se bojazan pokazala neopravdanom.

II. Pitanja upućena Arbitražnoj komisiji

Od početka pregovora na Haškoj konferenciji Srbija je prijetila drugim republikama tim arbitražnim postupkom. Njeni predstavnici su bili uvjereni u pravnu zasnovanost njenih zahtjeva.

Ministar vanjskih poslova Srbije uputio je 4. studenoga 1991. predsjedniku Konferencije lordu Carringtonu slijedeća pitanja tražeći »savjetodavno mišljenje«¹ Arbitražne komisije:

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

2. Je li otcjepljenje Slovenije i Hrvatske od Jugoslavije, koje je izvedeno jednostrano i na nasilan način, pravni akt s gledišta Povelje Ujedinjenih naroda i drugih pravno relevantnih instrumenata?¹

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

Lord Carrington je svojim pismom od 20. studenoga prosljedio ta tri pitanja predsjedniku Arbitražne komisije Robertu Badinteru s molbom za odgovor na

¹ Formulacija ovoga pitanja očito je inspirirana članom 6. Bečke konvencije iz 1978. i članom 3. Bečke konvencije iz 1983. (cf., *infra*, n. 6), čiji zajednički tekst glasi: »Ova Konvencija primjenjuje se jedino na učinke sukcesije država koja se zbiva u skladu s međunarodnim pravom, naročito s načelima međunarodnog prava utjelovljenim u Povelji Ujedinjenih naroda.« Srbija je očekivala da će Arbitražna komisija usvojiti taj njen krajnje legalistički pristup, te osuditi, a možda i spriječiti, Sloveniju i Hrvatsku u njihovu narušavanju teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti jedne od država članica Ujedinjenih naroda. Vodstvo Srbije, međutim, očito ne vodi računa o procesu raspada svih komunističkih federacija u Evropi, čijemu je ubrzanju, upravo ono svojim protuustavnim i nasilničkim činima pridonijelo mnogo više od vodstva Sovjetskog Saveza i Češko-Slovačke.

prvo i treće pitanje. Naveo je da je drugo pitanje Srbije sadržano u pitanju koje on sam postavlja Komisiji, a koje glasi:

»Srbija smatra da su se one republike koje su se proglasile ili bi se mogle proglasiti nezavisnim ili suverenima, otcijepile ili bi se mogle otcijepiti od SFRJ, a koja inače nastavlja svoje postojanje.

Druge republike naprotiv smatraju da nije pitanje otcjepljenja (secesije), nego je u pitanju dezintegracija ili raspad SFRJ, kao rezultat sukladne volje jednog broja republika. One smatraju da se šest republika imaju smatrati jednakim slijednicima (sukcesorima) SFRJ, time da neka od njih ili njihova grupa ne može zahtijevati da bude njeno produženje.«

Lord Carrington zamolio je Arbitražnu komisiji da razmotri taj problem, »i da formulira mišljenje ili preporuku koju bi smatrala korisnom«.

III. Mišljenje br. 1. od 7. prosinca 1991.

Izvršni tajnik Konferencije zatražio je od svih republika opservacije na gornja pitanja Srbije i lorda Carringtona, koje su one potom dostavile.

Arbitražna komisija donijela je svoj Poslovnik, ali koliko pisac ovoga rada zna, nije ga dosad dostavila republikama. Stoga ovome piscu nije poznato je li taj Poslovnik unaprijed predvidio davanje »savjetodavnih mišljenja«, odnosno »mišljenja ili preporuka«. Izricanju takvih mišljenja, koja nisu formalne presude, inače nema zamjerki. Međunarodni sud u Haagu, osim parničnog postupka u kojemu izriče obvezujuće presude, daje i savjetodavna mišljenja o pravnim pitanjima. To je predviđeno i njegovim Statutom, te Poslovnikom. Član 68. Statuta predviđa:

»U vršenju svojih savjetodavnih funkcija Sud se... rukovodi propisima ovoga Statuta, koji se primjenjuju u parnicama, toliko koliko ih nade primjenljivima.«

U praksi su parnični i savjetodavni postupak veoma slični. Oni se sastoje u obaveznom pismenom dijelu. Usmene rasprave u savjetodavnom postupku nisu obvezatne, ali se one gotovo redovito održavaju, kao i u parnicama.

Hrvatska je sukladno navedenom u svojem odgovoru zamolila za još jedan par pisama u pismenom dijelu postupka (odgovor Srbije na opservacije drugih, te njihove konačne opservacije), te potom usmenu raspravu.

Ali valjda zbog roka od samo dva mjeseca za čitav postupak koji je već istekao, Komisija se na tu molbu nije osvrtna. To može imati neugodnih posljedica za samu Komisiju. Ona je 7. prosinca 1991. izrekla svoje Mišljenje br. 1, na pitanje iz pisma lorda Carringtona, te implicitno i na drugo pitanje Srbije. Mišljenja na prvo i treće pitanje Srbije se očekuje.

Tekst toga Mišljenja veoma je lapidaran. Sročeno je na nepune četiri stranice, bez detaljnih obrazloženja i bez pozivanja na raniju sudsku i arbitražnu praksu, što inače nije svojstveno međunarodnom pravosuđu.

U tome Mišljenju u cijelosti je odbačen zahtjev Srbije koji je imao za cilj priznanje opstanka tzv. krnje Jugoslavije, pa čak i osudu republika koje su navodno »jednostrano i na nasilan način« izvele secesiju. Da je takav zahtjev Srbije

bio usvojen, iz njega bi se izvelo opravdanje za agresiju i za zločine počinjene u Sloveniji, i naročito u Hrvatskoj. Bilo bi dovedeno u pitanje i pravo tih republika na podjelu zajedničke imovine Federacije, koja bi u umanjenim granicama nastavila postojati.

Krnje Predsjedništvo Jugoslavije odmah je po objavljivanju veoma nervozno reagiralo na to Mišljenje Komisije. Označilo ga je »neprihvatljivim« s obzirom na to što Komisija nije uzela u obzir stajališta federalnih institucija, te da nije poštivala jugoslavenski ustavni poredak.

Ali osim Srbije i toga krnjeg i nelegitimnog saveznog Predsjedništva pod njenom kontrolom, izrečeno Mišljenje nije nikoga moglo iznenaditi. Raspad dviju komunističkih federacija — Sovjetskog Saveza i Jugoslavije — već je skoro gotova stvar. Moguće je da ista sudbina zadesi i Češko-Slovačku, koja je bila preustrojena u federalnu državu tek po slomu Praškog proljeća u 1968.

Naime, sve te tri komunističke federacije bile su ustanovljene kao pokušaj trajnog rješenja nacionalnog pitanja u tim mnogonacionalnim zemljama. Za razliku od nekih stabilnijih i dugotrajnijih federacija, poput Sjedinjenih Država, Švicarske nakon 1848, te poslijeratne Njemačke, sve su one patile od neravnoteže u veličini, snazi i utjecaju njihovih država članica. Ruska federacija, Srbija i Češka jače su od drugih članica. Glavni grad svih tih triju federacija nalazio se ili se nalazi u prijestolnici najjače članice, što nije nevažno. Usljed toga nije bilo znatne razlike između savezne administracije i administracije vodeće države. Vojska je pretežno bila pod utjecajem najjače države.

Jugoslavenski savezni Ustav iz 1974. bio je pokušaj naknadnog ustanovljenja takve ravnoteže i produžetka Jugoslavije kao države. Ali je rušenjem autonomije u dvjema pokrajinama upravo Srbija srušila sve neophodne uvjete da se federacija održi, a da ne ostane silom nametnuta drugim državama članicama.

Jednako je značajno da sve te tri federacije nisu bile zasnovane na dugoročnim interesima svih država članica. Njihova kohezivna snaga ležala je u vladajućoj komunističkoj partiji koja je imala monopol u političkom i u svakom drugom odlučivanju.

Dugotrajnije federacije imaju jaku i nezavisnu ustavnosudsku vlast, koja odlučuje o svim sporovima između država članica, te o sporovima država članica sa saveznom vlašću. U komunističkim federacijama svi ti, kao i međunacionalni sporovi drugih vrsta, rješavani su u najvišem partijskom organu na njegov specifičan način.

Neizbježna demokratizacija u tim državama dovela je do raspada kohezije, a potom i do eliminacije političkog monopola jedinstvenih komunističkih partija s njihovim vrhovnim političkim organima. Međunacionalni i međurepublički sporovi, namjesto da se rješavaju u nepristranom sudskom postupku, krajnje su se ispolitizirali i zaoštrili su otprije latentne međunacionalne sukobe. Iz toga su proizašle uzajamne optužbe za kršenje ustava i drugih saveznih zakona. Time se raspad tih federacija nije više ničim mogao spriječiti.

Dakle, čak niti međunarodna arbitraža u jugoslavenskom primjeru, sastavljena od najuglednijih stručnjaka za ustavno pravo, nije u stanju te sporove i uzajamne optužbe riješiti na temelju ustavnih propisa koji su već srušeni, mada ona sama nije to ni dužna.

A proces raspada Sovjetskog Saveza i Jugoslavije je činjenica koju nikakva arbitražna odluka nije u stanju zaustaviti, a pogotovo nije u stanju poništiti njegove učinke. Kad predstavnici Srbije optužuju Hrvatsku i Sloveniju za jednostranu i navodno nasilnu secesiju, stoga što navodno nisu poštile ustavnu proceduru izlaska iz federacije, koju bi tek trebalo propisati, oni se pritom pozivaju na pravničku maksimu: *ex injuria jus non oritur*, tj. da iz neprava ne može proizaći pravo. Oni pritom ignoriraju suprotnu maksimu koja u međunarodnom pravu ima barem istu važnost, ako ne i veću: *ex factis jus oritur*, tj. da iz činjenica proizlazi pravo. Pritom predstavnici Srbije arogantno niječu protupravne odluke i praksu vlastite Republike koji su bili odlučujući za raspad jugoslavenske Federacije. Upravo je Srbija, između ostaloga, na grub način uporno odbijala sve ponude preustrojstva Jugoslavije na konfederalnim osnovama, koje su prije izbijanja agresivnog rata i prije počinjenih ratnih zločina, mogle za budućnost očuvati makar jugoslavenski okvir.

*

Na pitanje kojega je formulirao lord Carrington, Arbitražna komisija odabrala je slijedeći pristup:

»1) Komisija smatra:

a) da bi odgovor na (to) pitanje trebao biti zasnovan na načelima međunarodnog prava koja služe za određenje uvjeta na temelju kojih neka cjelina čini državu; u tome pogledu postojanje ili nestanak države je pitanje činjenica, a učinci priznanja od drugih država su čisto deklarativni;

b) da se država općenito definira kao zajednica koja se sastoji od teritorije i stanovništva podvrgnutih organiziranoj političkoj vlasti koja takvu državu čini suverenom;

c) da su u svrhu primjene tih kriterija oblik unutrašnje političke organizacije i ustavne odredbe proste činjenice, mada je neophodno uzeti ih u obzir da bi se ocijenio upliv vlasti na stanovništvo i teritorij...«

Tu je Arbitražna komisija dakle usvojila tvrdo dualističko stajalište u odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava.² Ona se proglasila organom međunarodnog prava. U stvari u tome je imala uporište u međunarodnoj sudskoj praksi, mada se na nju nije pozvala. U istom smislu je predratni Stalni sud međunarodne pravde u Haagu u presudi od 25. svibnja 1926. »O nekim njemačkim interesima u poljskoj Gornjoj Šleskoj«, doslovno naveo:

² Dualističko stajalište polazi od postavke da su međunarodno i unutrašnje pravo dva odvojena i međusobno neovisna pravna poretka koji se ne sukobljavaju. Monističko stajalište, nasuprot njemu, stoji na tome da oba prava čine dijelove jedinstvenog pravnog poretka i da se uzajamno prožimaju. U slučaju nesuglasnosti međunarodne obveze neke države i njenog unutrašnjeg propisa, dualisti smatraju da će domaći sud ili drugi nadležni organ primijeniti domaći zakon, ali da to ne isključuje odgovornost države za njenu povredu obveze na međunarodnom planu. Dakle, kako smo naveli, oni ne priznaju mogućnost sukoba dvaju poredaka. Monisti taj sukob priznaju, i pritom se dijele na one koji pridaju prednost međunarodnoj obvezi (primat međunarodnog prava), te na one koji polaze od primata unut-

»... Sa stajališta međunarodnog prava i (ovoga) Suda koji je njegov organ, nacionalni zakoni su proste činjenice, manifestacije volje i aktivnosti država, na isti način kao i njihove sudske odluke i administrativne mjere. Sud sigurno nije pozvan da tumači poljski zakon kao takav; ali ništa se ne suprotstavlja tome da se Sud izrazi u pogledu pitanja, postupa li Poljska, primjenjujući taj zakon, u skladu s obvezama koje joj je postavila Ženevska konvencija u odnosu na Njemačku.«³

Na taj način Arbitražna komisija je odbila da se upušta u procjenu toga tko je u Jugoslaviji odgovoran i u kojoj mjeri za kršenje saveznih ustavnih i drugih propisa, te je li Ustav iz 1974. s kasnijim formalnim izmjenama još uvijek na snazi ili ne.

*

Valja se osvrnuti i na usput iznesen stav Komisije da su učinci priznanja neke države, koja već ima stanovništvo, teritorij i suverenu vlast, čisto deklaratorni. To bi značilo da priznanje od drugih država nije uvjet nastanka i postojanja nove države.

Mada je ta tzv. deklarativna teorija još i danas dominantna u znanosti, to nikako ne znači da je priznanje od drugih nevažno za novu državu. Priznanjem se ustanovljuje niz dvostranih pravnih odnosa. Naime, nepriznata država ne uživa imunitet pred sudovima druge države. Njeni zakonodavni, izvršni i sudski akti, te razni dokumenti poput putovnica, vozačkih dozvola i dr., ne moraju biti pravno relevantni za organe države koja uskraćuje priznanje. Stoga je za svaku novu državu veoma važno priznanje drugih, a naročito susjednih država, te onih u kojima ima jakih pravnih, političkih i drugih interesa.

Vrhunac međunarodnog priznanja čini primanje nove države u Ujedinjene narode i u druge najvažnije međunarodne organizacije, mada to samo ne mora značiti da je sve druge članice tih organizacija *ipso facto* priznaju.⁴

*

Slijedeći naprijed naveden tvrdi dualistički pristup, Arbitražna komisija je produžila:

»d) da kad se radi o federalnom tipu države koja obuhvaća zajednice sa izvjesnim stupnjem autonomije, i koje uz to sudjeluju u vršenju političke vlasti u okviru zajedničkih institucija u Federaciji, postojanje (federalne) države podrazumijeva to da su u saveznom organima predstavljeni dijelovi Federacije i da (u njima) vrše djelotvornu vlast;...«

rašnjeg prava. Ovi posljednji time idu gotovo do negacije međunarodnopravnih obveza države, jer bi ih se ona svojim odlukama mogla jednostrano razriješiti. Cf. Juraj Andrassy: *Međunarodno pravo*, šesto izdanje, Zagreb 1976, str. 4—6; Vladimir Ibler: *Rječnik međunarodnog javnog prava*, drugo izdanje, Zagreb 1987, str. 72—73. i 177; Vladimir Đuro Degan: »Jugoslavensko pravosuđe i međunarodne konvencije o pravima čovjeka«, *Odvjetnik* 1989, br. 7—12, Zagreb, posebno str. 24—28

³ Cf., C. P. J. L., *Serie A*, No. 7, p. 19.

⁴ O priznanju u međunarodnom pravu i njegovim učincima vidi opširnije — J. Verhoeven: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris 1975; H. Blix: »Contemporary Aspects of Recognition«, *Recueil des Cours* 1970, tome 130, pp. 587—704; R. Bierzanek: »La non-reconnaissance et le droit international contemporain«, *Annuaire français de droit international* 1962, pp. 117—138; J. Charpentier: *La reconnaissance internationale et l'évolution de droit des gens*, Paris 1956.

Na temelju gornjih općenitih određenja izvedeni su slijedeći konkretni zaključci u pogledu sadašnjeg stanja u jugoslavenskoj federaciji:

»2) Arbitražna komisija utvrđuje da:

a) — mada je SFRJ do sada zadržala svoju međunarodnu osobnost, naročito u međunarodnim organizacijama, republike su izrazile svoju volju za nezavisnošću;...«

Potom su navedeni referendumi održani u Sloveniji, Hrvatskoj i Makedoniji, te objave nezavisnosti u tim republikama, kao i rezolucija o suverenosti Skupštine Bosne i Hercegovine od 14. listopada 1991 — »čiju je važnost osporila srpska zajednica Bosne i Hercegovine.«

Time je Arbitražna komisija neizravno priznala pravo naroda — ili bolje rečeno pravo građana — u federalnim jedinicama na samoodređenje, i pravo nekolicine federalnih jedinica da tim putem likvidiraju federaciju. Republike koje se tome protive to dakle ne mogu spriječiti. Potom se zaključuje:

»b) sastav i djelovanje bitnih organa Federacije, kao što su savezno Predsjedništvo, Savezno vijeće, Vijeće republika i pokrajina, Savezno izvršno vijeće, Ustavni sud ili Savezna armija, više ne ispunjavaju kriterije sudjelovanja i predstavljanja, inherentne za federalnu državu;

c) Pribjegavanje sili dovelo je do oružanog sukoba između različitih elemenata Federacije koji je u nekoliko mjeseci prouzročio smrt tisuća ljudi i dovelo je do znatnih razaranja. Vlasti Federacije i republika pokazale su nemoć da osiguraju poštivanje uzastopnih sporazuma o prekidu vatre sklopljenih pod okriljem Evropske zajednice i organizacije ujedinjenih naroda.«

Tu se, dakle, pridodaje i načelo efektivnosti. Savezni organi više stvarno ne postoje,⁵ ali i ono što djeluje u njihovo ime nije u stanju da osigura poštivanje preuzetih obveza. U tome su kontekstu međutim, spomenute i vlasti republika.

Iz toga je Arbitražna komisija izvela slijedeće krajnje zaključke:

»— da je Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija u procesu raspada;

— da su republike dužne razriješiti takve probleme poput sukcesije država koji mogu proizići iz toga procesa, držeći se načela i pravila međunarodnog prava, s posebnim osvrtom na prava čovjeka, te prava naroda i manjina;

— da one republike koje to žele, mogu zajednički poraditi na ustanovljenju novog udruženja s demokratskim institucijama po njihovu izboru.«

Ova zadnja točka anticipirala je nedavni razvoj u bivšem Sovjetskom Savezu. Tamo su tri od ukupno dvanaest sovjetskih republika — Ruska Federacija, Ukrajina i Bjelorusija — ustanovile nov savez sa sjedištem u Minsku. Ali naravno, ukoliko bi do sličnog saveza došlo i između samo nekih republika bivše Jugoslavije, nova asocijacija u oba slučaja ne zadržava ni identitet, a niti vuče kontinuitet s bivšom državom, tj. sa Sovjetskim Savezom ili SFRJ. A to je upravo suprotno od zahtjeva Srbije.

U pogledu dužnosti država da razriješe probleme koji proizlaze iz raspada, ranije se u tekstu toga Mišljenja potanko navodi i slijedeće:

⁵ Tu je sadržana skrivena kritika protuustavnog ponašanja Srbije, o kojemu će kasnije biti riječi, a koje je navelo druge republike da iz saveznih organa povuku svoje predstavnike.

»e) da u skladu s usvojenom definicijom u međunarodnom pravu, izraz »sukcesija država« znači zamjenu jedne države drugom u odgovornostima za međunarodne odnose na nekoj teritoriji. To se zbiva kad god dolazi do teritorijalnih promjena države. Fenomen sukcesije država podvrgnut je načelima međunarodnog prava, kojima su inspirirane Bečke konvencije od 23. kolovoza 1978. i od 8. travnja 1983.⁶ U skladu s tim načelima, ishod sukcesije morao bi biti pravičan, pošto su države u pitanju slobodne da urede odnose i uvjete putem sporazuma. Uz to, imperativne norme općeg međunarodnog prava, a naročito poštivanje temeljnih prava pojedinaca i prava naroda i manjina, obvezujuće su za sve stranke sukcesije...«

Ovaj posljednji navod izuzetno je važan. Prema članu 53. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969,

»... imperativna norma općeg međunarodnog prava je norma što ju je prihvatila i priznala čitava međunarodna zajednica država kao normu od koje nije dopušteno nikakvo odstupanje i koja se može izmijeniti samo novom normom općeg međunarodnog prava istog karaktera.«

Za republike koje prerastaju u nove države, i to neovisno o njihovom vanjskom priznanju, imperativne norme općeg međunarodnog prava *ipso facto* su obvezatne, i to neovisno o tome je li ih federacija u raspadu ranije uglavila u nekom ugovoru kojemu je bila strankom ili ne.

Jednako je važan i zaključak ovoga Mišljenja da takvo svojstvo imperativnih normi imaju temeljna prava pojedinaca i prava naroda i manjina. Ta konstatacija naime vrijedi *erga omnes*. Sabor Hrvatske je dakle dobro učinio što je 4. prosinca 1991. jednoglasno usvojio Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. Međutim i u ovim ratnim uvjetima biti će nužno da se što prije uspostavi čvrst upravni i sudski poredak koji će sva prava i slobode propisane Ustavom i tim Ustavnim zakonom osigurati svim građanima Hrvatske, i to makar na području koje ona drži pod kontrolom.

Dužnost republika da razriješe probleme koji proizlaze iz sukcesije država — s obzirom da je jugoslavenska federacija u raspadu — mogla bi se tumačiti tako da taj raspad neće biti sasvim okončan sve dok se o svim tim pitanjima ne postignu odgovarajući sporazumi.

Nezgodna je u tome što u toj oblasti nasljeđivanja i podjele federalne imovine, arhiva i dugova, te nasljeđivanja prava i dužnosti iz međunarodnih ugovora na snazi, nema nekih čvrstih i gotovih pravnih pravila, koja daju gotova rješenja. Spomenute dvije Bečke konvencije proklamiraju u tim oblastima neka previše općenita načela. Za konkretna pitanja predviđa se sklapanje sporazuma između država slijednica — o podjeli »u pravičnim razmjerama«. Te sporazume članice bivše Jugoslavije sigurno neće biti u stanju same sklopiti, a o podjeli državnih dugova još i s vjerovnicima. Lord Carrington jednom prilikom najavio da će se i to složeno pitanje povjeriti Arbitražnom odboru.

⁶ Radi se o Bečkoj konvenciji o sukcesiji država u pogledu ugovora, te o Bečkoj konvenciji o sukcesiji država u pogledu državnog vlasništva, arhiva i dugova. Niti jedna od njih još nije stupila na snagu.

Naravno, Jugoslavija može još i prije sasvim prestati postojati nakon što reprezentativan broj stranih država povuče njeno priznanje i nakon što ona bude brisana iz članstva najvažnijih međunarodnih organizacija. Taj će proces ići usporedo sa stranim priznanjem republika bivše Jugoslavije za neovisne države, i njihovim primanjem u međunarodne organizacije.

IV. Zaključna razmatranja

Ovim svojim prvim Mišljenjem, Arbitražna komisija dakle razriješila je postojeće stanje u raspadajućoj jugoslavenskoj federaciji. Njime još nisu dodirnuta neka druga važna pitanja, od kojih je najznačajnije ono o granicama između republika — novih država. Veoma je značajno da su svi opći stavovi Komisije neposredno primjenljivi i na sadašnje stanje u bivšem Sovjetskom Savezu.

I upravo stoga što se proces raspada tih dviju komunističkih federacija odvija u ovom trenutku gotovo istim tempom, svi ti nalazi ne predstavljaju iznenađenje za upućenog međunarodnog pravnika. To se u stvari moglo očekivati. Bilo je samo pitanje izbora pravnih argumenata Arbitražnog odbora u dolaženju do tih zaključaka.

Mišljenjem Arbitražne komisije bit će iznenađen jedino diplomirani pravnik Slobodan Milošević. On je naime u svojoj samouvjerenosti smatrao da je njemu osobno studij na Pravnom fakultetu u Beogradu bio dovoljan da se uputi u najsloženija pitanja međunarodnog prava. Pravni stručnjaci Srbije i Crne Gore u ekspertskim grupama u Haagu samo su branili i razrađivali stavove iz njegovih govora, ne usuđujući se od njih pomaći niti za milimetar.

Svakako bi bila zanimljiva analiza političkog ponašanja sadašnjeg predsjednika Republike Srbije. U provođenju sebi zacrtanih ciljeva on je beskrupulozno, ne obazirući se na posljedice, kršio pravna pravila svih mogućih vrsta: ona autonomnih pokrajina Kosova i Vojvodine, Socijalističke Republike Srbije, jugoslavenske federacije, kao i pravila međunarodnog prava. Pravo, međutim, ima svoju korisnu socijalnu svrhu tek kad ograničuje političku samovolju i neodgovorno ponašanje nosilaca moći, i to upravo u njihovu dugoročnom interesu.

I baš taj političar i pravnik, koji je kršio materijalna pravila i pravila postupka svih vrsta, postao je bespoštedan zagovarač poštivanja nepostojećih proceduralnih pravila o napuštanju Jugoslavije. On je duboko uvjeren da u vršenju prava na samoodređenje, ostale republike imaju dužnost da poštuju proceduru otcjepljenja od federacije, koju će im on sam, i to naknadno propisati; da im on sam ima pravo odrediti međunarodne granice — nakon što »srpski narod« u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini, kojemu je on utjelovljenje, izvrši vlastito pravo na samoodređenje do otcjepljenja, ignorirajući pritom isto to pravo Hrvatima i Muslimanima u Srbiji i sasvim ga uskraćujući Albancima i Madarima, koje je lišio bilo kakvog prava sudjelovanja u političkom odlučivanju u proširenoj Srbiji.

Milošević je bio uvjeren da će Arbitražna komisija dati za pravo takvim njegovim zahtjevima, a da su zahtjevi ostalih republika pravno neutemeljeni. Ipak, valja još pričekati mišljenje Komisije na prvo i treće pitanje Srbije.

Slobodanu Miloševiću, dakle, očito nije poznato jedno od općih načela prava i načela pravničke logike uopće, da stranka koja je protupravno djelovala, ne može iz tog svoga ponašanja izvlačiti koristi za sebe. Tako, između ostaloga, Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969, u članku 60. propisuje da se stranka koja je prekršila ugovor ne može pozivati na njegov prestanak ili obustavljanje primjene kao posljedicu kršenja. Članovi 61. i 62. propisuju da se na naknadnu nemogućnost izvršenja ugovora, ili na bitnu promjenu okolnosti (klauzula *rebus sic stantibus*), ne može kao na razlog prestanka ugovora pozvati ona stranka koja je prekršila ugovornu obvezu i time pridonijela takvoj promjeni stanja. Makar je Mišljenje broj 1. Arbitražne komisije implicitno zasnovano upravo na tome općem načelu.

*

I na kraju, bit će i onih koji će pomisliti da je ovo mišljenje Arbitražnog odbora »savjetodavno«, dakle pravno neobavezujuće. Međutim samo je prividno tako. Arbitražni odbor njime je odlučio o nekim ključnim pitanjima, primjenjujući međunarodno pravo. I kad bude donosio obavezujuće presude u rješavanju konkretnih sporova, po načelu obvezatnosti vlastitih presedana, on od tih svojih stavova više neće moći odustati.

Stoga su sva pitanja koja su bila predmetom razmatranja ovog Mišljenja, njime konačno i odlučena, baš kao da se radilo o formalno obavezujućoj presudi. U tome pogledu nije drukčije ni sa savjetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda u Haagu.

ISSN 0013-7145
CODEN JUMISD

Vladimir-Đuro Degan

THE DISSOLUTION OF YUGOSLAVIA

Summary

The Arbitral Committee established by the European Community in the framework of the Conference on Yugoslavia, issued on 7 December, 1991, its »Opinion No. 1«. In this paper are discussed and commented statements from this Opinions, the most important of which is »that the Socialist Federal Republic of Yugoslavia is in the process of dissolution«. All these general statements are *mutatis mutandis* applicable to the Union of Soviet Socialist Republics.

This author disputes arguments advanced by Serbia, either in this Arbitral procedure, or at the Hague Peace Conference. Slobodan Milošević, the president of Serbia, has personally had a decisive role in the choice of legal arguments of Serbia.