

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK: 341.222(497.1)"1991"
341.218.6(497.1)"1991":323.15
323.15(497.1)(091)

Primljeno u uredništvo: 01. listopada 2009.

Prihvaćeno za tisak: 25. listopada 2009.

Granice i etnički odnosi u procesu raspada SFRJ*

RUŽICA JAKEŠEVIĆ**
MARTA ZORKO***

Sažetak

Niz studija koje tragaju za razlozima raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, te razloge pronalaze u etničkim, ekonomskim, političkim ili teritorijalnim trendovima toga razdoblja, i unutar i izvan same SFRJ. Mnoge od tih studija kombiniraju različite razloge i gradiraju ih na specifične načine. Bez obzira na razloge raspada ove državne tvorevine, granice i etnički odnosi imali su velik utjecaj na tijek raspada i događaje koji su mu prethodili. Krenemo li od geografskog faktora u pogledu teritorijalnih pretenzija i promjena granice; ili pak; demografskog faktora, etničke i nacionalne pripadnosti stanovništva ove zajednice, dobivamo šaroliku sliku, koju je neophodno objasniti prije bilo koje od analiza događaja na ovom prostoru devedesetih godina prošlog stoljeća. Rad istražuje problematiku granica (između država nastalih raspadom) bivše Jugoslavije, u njihovoj geografskoj, etničkoj i povijesnoj komponenti, kao jedan od sastavnih dijelova problematike raspada SFRJ, te značaj etničkih odnosa u bivšoj Jugoslaviji, u procesu njenog raspada i neposredno nakon njega.

Ključne riječi: Raspad SFRJ, granice u procesu raspada SFRJ, etnički odnosi u procesu raspada SFRJ

*

Rad je nastao u okviru znanstveno-istraživačkog projekta "Republika Hrvatska u europskoj sigurnosnoj arhitekturi" koji se realizira na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

**

Mr. sc. Ružica Jakešević, znanstvena novakinja-asistentica, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: rjakesevic@fpzg.hr

Mr. sc. Marta Zorko, znanstvena novakinja-asistentica, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: mzorko@fpzg.hr

1. Uvod

Razlozi raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije u postojećoj literaturi su raznoliki. Niz studija razloge raspada pronalaze u ekonomskim, etničkim, teritorijalnim, vanjskopolitičkim, nacionalističkim razlozima ili pak u ukupnoj situaciji i trendovima u međunarodnoj zajednici u to vrijeme. Dio studija kombinira spomenute razloge tražeći objašnjenje raspada, ali i samog procesa raspada u vidu krvavog rata na ovim prostorima.

Ovaj rad nema ambiciju objasniti razloge raspada SFRJ, niti polemizirati o njima. Rad analizira dva sastavna dijela države – teritorij i stanovništvo; u kontekstima njihovih refleksija na problematiku raspada bivše Jugoslavije – problematiku granica i etničke odnose. Prikazom stanja neposredno pred raspad Jugoslavije, stanja za vrijeme raspada i međunarodnopravni osvrt nakon raspada, kojim je raspad dobio svoju međunarodnopravno priznatu komponentu, ovaj rad analizira razloge neslaganja, ali i pozadinu problematike vezanu uz raspad Jugoslavije. Prvi cilj rada je prikaz granica i analiza mišljenja pod rednim brojem tri Arbitražne komisije za bivšu Jugoslaviju. Drugi cilj rada je teorijsko razgraničenje komponenata granice (geografska, povijesna i etnička komponenta), s osvrtom na konkretne primjere s područja bivše Jugoslavije. Treći cilj rada je analiza važnosti spomenutih komponenata granice u praksi rješavanja otvorenih graničnih pitanja. Četvrti cilj rada je prikaz etničkih odnosa na ovom prostoru u procesu raspada bivše Jugoslavije s osvrtom na odluke Badinterove komisije, ali i događaje koje su oni proizveli.

Jedna od posljedica raspada višenacionalne federativne Jugoslavije, odnosno stvaranja novih država, jest i neriješeno pitanje dijelova granica između bivših republika, bez obzira na zaključke Badinterove komisije. I danas, devetnaest godina poslije, granična pitanja između susjednih država, nekadašnjih federalnih republika, predstavljaju opterećujući faktor u bilateralnim odnosima, što se na neke od ovih država može primijeniti u većoj, a na neke u manjoj mjeri. Poseban moment u ovoj problematici predstavlja europski kontekst, gdje određena otvorena pitanja mogu predstavljati ili već predstavljaju realne prepreke za članstvo u Europskoj uniji država iz ove regije.

Dodavši tome pretpostavku da se neriješena granična pitanja, pored utjecaja na cjelokupni sadržaj bilateralnih odnosa između dviju država, neposredno odražavaju i na život lokalnoga stanovništva u pograničnim područjima, u kojima u određenom broju slučajeva živi stanovništvo manjinske nacionalne pripadnosti, ovo pitanje dobiva još jednu važnu dimenziju.

S obzirom na to da je nakon devedesetih godina 20. stoljeća i prvih godina početka novoga milenija, koje su bile obilježene nasilnim rješavanjem spornih pitanja unutar i između država bivše Jugoslavije, nastupilo stabilnije i u sigurnosnom smislu pozitivnije ozračje na ovim prostorima, postavlja se pitanje modaliteta rješavanja preostalih spornih točaka u odnosima između država bivše Jugoslavije, od kojih jednu predstavljaju i otvorena granična pi-

tanja, te međusobno reguliranje prava pripadnika novonastalih nacionalnih manjina. Zapravo, u nekim slučajevima se može konstatirati da dogovor oko modaliteta rješavanja problema i sam ustvari predstavlja problem za sebe.

Zaključak će odgovoriti na pitanja značaja ova dva segmenta analize u raspadu SFRJ, ali i općenito njihovom značaju na Jugoistoku Europe. Rad se temelji na analizi i sintezi postojećih studija, ali i analizi dokumenata s posebnim naglaskom na stavove Arbitražne komisije za bivšu Jugoslaviju u pogledu njihovih mišljenja koja se tiču spomenutih segmenata analize – granica i prava na samoopredjeljenje naroda.

2. Granice u procesu raspada SFRJ

Kada govorimo o problematici granica i raspadu SFRJ, opće su poznati zaključci Badinterove komisije (odnosno Arbitražne komisije za bivšu Jugoslaviju) i to posebice mišljenje pod rednim brojem 3. Ono se prvenstveno tiče granica i naglašava kako prema međunarodnom pravu *uti possidetis iuris*, granice bivših jugoslavenskih republika postaju državne granice novonastalih država. Spomenuto treće mišljenje odnosi se na sve bivše republike države za koju je zaključeno kako se nalazi u procesu raspada. Uz iznimku eventualnih posebnih bilateralnih dogovora gdje države tako odluče, na taj su način granice bivših republika 1992. godine postale granice novonastalih država zaštićene međunarodnim pravom.

Iako postoji niz kritika na zaključke Badinterove komisije, činjenica je kako su zaključci spomenute komisije prihvaćeni, postali su dio nedavne povijesti ovog prostora i čine polazišnu osnovu tretiranja novonastalih država u međunarodnoj zajednici.

2.1. Raspad Jugoslavije i Badinterova komisija – međunarodnopravni pogled na granice

Badinterova komisija je zaključila kako granice na području bivše Jugoslavije ne treba mijenjati (ova se odluka odnosi kako na vanjske, tako i na unutrašnje granice), te da su spomenute granice objavom odluke postale međunarodne granice. Takve međunarodne granice zaštićene su međunarodnim pravom i nikakva njihova promjena silom nije dopuštena niti ima pravnog učinka.

Prilog 1¹ – Mišljenje broj 3

20. studenog 1991. Predsjedavajući Arbitražne komisije primio je pismo od Lorda Carringtona, predsjedavajućeg Konferencijom o bivšoj Jugoslaviji, sa zahtjevom za mišljenjem Komisije kao odgovorom na pitanje postavljeno od strane Srbije. Pitanje je glasilo:

– *Mogu li unutrašnje granice između Hrvatske i Srbije i između Bosne i Hercegovine i Srbije biti smatrane kao granice u okvirima javnog međunarodnog prava?*

Odgovor u obliku mišljenja koji je uslijedio 7. prosinca iste godine oslanjao se na mišljenje pod rednim brojem 1., u kojem je definirano kako je "Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija u procesu raspada". Komisija je tako zauzela stav kako započeti proces raspada SFRJ vodi stvaranju jedne ili više neovisnih država, te pitanje razgraničenja mora biti razriješeno u skladu s međunarodnim pravom. U skladu s time, zaključeno je kako;

a) Sve vanjske granice moraju biti poštovane u skladu s principima međunarodnog prava (na temelju Povelje UN-a, Deklaracije o principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji među državama (Rezolucija Opće skupštine 2625), Završnog ugovora iz Helsinkija (KESS) i članka 11 Bečke konvencije o sukcesiji Država glede međunarodnih ugovora iz 1978).

b) Granice između Hrvatske i Srbije, između Bosne i Hercegovine i Srbije, u eventualno ostalih neovisnih država sljednica ne mogu biti mijenjane osim dobrovoljnim ugovorom.

c) Osim ukoliko nije drugačije dogovoreno, bivše republičke granice postaju državne granice zaštićene međunarodnim pravom. Ovaj zaključak proizlazi iz principa za poštivanjem teritorijalnog *statusa quo*, i zasebno, principa *uti possidetis*. *Uti possidetis*, iako je prvenstveno korišten u dekolonijalizacijskim pitanjima u Americi i Africi, danas je priznat kao opći princip, kao što to stoji u presudi Međunarodnog suda od 22. prosinca 1968. (Taj princip još je primjenjiviji ako se uzmu u obzir stavci 2 i 4, članka 5 Ustava SFRJ iz 1974. godine)

d) U skladu s utvrđenim principima međunarodnog prava, bilo kakva promjena ovih granica silom ne može imati nikakav pravni učinak (na temelju Deklaracije o principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji među državama (Rezolucija Opće skupštine 2625), Završnog ugovora iz Helsinkija (KESS), Haške konferencije od 9. rujna 1991. i nacrtu konvencije Konferencije o Jugoslaviji od 4. prosinca 1991).

1

Tekst priloga je kompilacija niza radova na temu Badinterove komisije i njenih kritika. Za detaljnije vidi: Pellet, A. (1992). "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples". *European Journal of International Law* 3 (1): 178–185. <http://207.57.19.226/>

Kritike Badinterove komisije idu u različitim pravcima. Od onih autora koji pobijaju vjerodostojnost takvog tijela i značaj njihovih odluka u međunarodnopravnoj zajednici, do onih kritičara koji pobijaju i sadržaj samih odluka. Najistaknutiji u svojoj kritici Komisiji svakako je Peter Radan, koji osim što dovodi u pitanje djelokrug i ovlasti same Komisije, u potpunosti pobija tumačenje i zaključke u mišljenjima spomenute komisije (vidi prilog 2). Kako bilo, činjenica je da su zaključci (mišljenja) Komisije provedeni, postali su dio tekovine povijesti ovog prostora, ali i sastavni dio međunarodnog prava, bili oni presedan ili ne. Možda najbolje situaciju toga vremena ilustrira komentar ili kritika Alaina Pelleta, koji smatra kako ja Arbitražna komisija odabrala "srednji put", pa time više podsjeća na političke, nego na pravne zaključke. Ipak, "bez obzira na njene uravnotežene i djelomične odluke, Arbitražna komisija je dala dokaz kako takav organ može biti od koristi. Taj primjer mora biti priznat i u buduće korišten kao kamen temeljac u procesu traženja mehanizama za rješavanje etničko-teritorijalnih sukoba".²

Prilog 2³ – Kritika mišljenja broj 3 – Peter Radan

a) U pogledu mišljenja Badinterove komisije vezano uz vanjske granice bivše Jugoslavije Radan nema primjedbi.

b) U pogledu mišljenja vezanog uz unutrašnje granice Radan razlikuje četiri vrste međunarodnopravno upitnih pitanja. Prva kritika proizlazi iz oblika raspada Jugoslavije. S obzirom da su Republika Slovenija i Republika Hrvatska postale neovisne države 8. listopada 1991. godine, a Badinterova je komisija kao datum raspada Jugoslavije uzela 29. studeni 1991., Radan zaključuje kako su se ove dvije države odcijepile. Tako tvrdi da Republika Slovenija i Republika Hrvatska nisu nastale raspadom Jugoslavije, već prije raspada odcjepljenjem.

journal/Vol3/No1/art12-13.pdf.; Radan, P. (2000). "Post-Secession International Borders: A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission". Melbourne University Law Review 24 (1): 50-76. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MULR/2000/3.html>; Terrett, S. The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission: A Contextual Study of Peace-making Efforts in the Post-cold War World, Ashgate, London, 2000. http://en.wikipedia.org/wiki/Arbitration_Commission_of_the_Peace_Conference_on_the_former_Yugoslavia; <http://www.la.Wayne.edu/polisci/dubrovnik/readings/badinter.pdf>; pretraženo 18. 3. 2009., prevela M.Z.

2

Pellet, A. "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples". European Journal of International Law 3 (1), 1992; str 181, <http://207.57.19.226/journal/Vol3/No1/art12-13.pdf>, pretraženo 19.3.2009.

3

Radan, P. (2000). "Post-Secession International Borders: A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission". Melbourne University Law Review 24 (1): 50-76. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MULR/2000/3.html>, pretraženo 18. 3. 2009., prijevod i sažetak M.Z.

c) Radan polemizira i primjenjivost međunarodnopravnih instituta koji su spomenuti u mišljenju broj 3. Institut međunarodnog prava teritorijalnog *statusa quo* prema njegovom tumačenju primjenjiv je samo na međunarodno priznate države, a ne federalne podjedinice takvih država. Nadalje, ukoliko bi se unutrašnje granice SFRJ i smatrale međunarodnim pod utjecajem priznanja novonastalih država, ovaj princip i dalje za slučaj Jugoslavije ostaje nevažan jer pretpostavlja postojanje međunarodnog ugovora ili sporazuma o granicama. Pozivajući se na Lakića (1992) tvrdi da "U slučaju SFRJ unutarne federalne granice nisu bile predmetom niti jednog pravnog dokumenta ili odredbe niti jedne države ili republičke institucije".

Institut *uti possidetis iuris* prema Radanu institut je isključivo postkolonijalnih država. Zaključak Malcolma Shawa (1996) kako je ovaj institut primjenjiv i na nekolonijalne države opravdanjem "zajedničke brige za smanjenje prijetnji miru i sigurnosti", dovodi u pitanje primjerima ratnih stradanja.

Također, tvrdi da je primjenjivanje i korištenje stavaka 2. i 4. članka 5 Ustava SFRJ selektivno, te da upravo stavci 1. i 3. pobijaju uporabu načela *uti possidetis*.

d) Radan smatra kako bi dozvola međunarodne zajednice za prekrajanje granica u to vrijeme dovela do mira, te za "upitna" pogranična područja predlaže model plebiscita kao rješenje. Dodaje da u slučaju nezadovoljstva stanovništva i nakon plebiscita u obzir dolazi i dobrovoljno preseljenje stanovništva.

2.2. Raspad Jugoslavije i rat – povijesni i etnički pogled na granice

Otvorena granična pitanja između država bivše Jugoslavije ne nadovezuju se na kritiku mišljenja Badinterove komisije, već na parcijalne točke neslaganja susjednih država u tumačenju kojom je linijom točno išla i/ili kako je određena granična linija u republičkom razgraničenju u bivšoj Jugoslaviji nastala. Kako, kao što smo već spomenuli, dokumenata ili sporazuma na državnoj ili republičkoj razini o protezanju republičkih granica nema (vidi prilog 2), nesuglasice oko protezanja granične linije nesuglasice su nastale na lokalnim razinama, u tumačenju nadležnosti republika u pograničnim zonama, općinama, katastarskim izmjerama čestica u sprezi s današnjim političkim težnjama elita.⁴ Tu leži srž problematike i rasprave o povijesnim granicama.

4

Najbolji primjeri za takva parcijalna tumačenja otvorenih graničnih pitanja ovisno o političkim prilikama bile bi Mokrice za vrijeme predsjednika Tuđmana u Hrvatskoj ili slobodan izlaz na otvoreno more u desnim krugovima političkih elita u Sloveniji. Također, ako promotrimo kronologiju slovenskih teritorijalnih zahtjeva prema Hrvatskoj, vrlo brzo dolazimo do zaključka kako ti zahtjevi nisu čvrsto defini-

Povijesne granice

U ovom slučaju prvenstveno valja postaviti pitanje koje su bile granice, i koje su teritorijalno naslijede pojedine republike donijele u zajednicu. Ovdje dolazimo do problematike poimanja Jugoslavije. Treba li povijesni pregled krenuti od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1963), ili od Federativne Narodne Republike Jugoslavije (1945)? Ili pak nasljeđe Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije prekinuto Drugim svjetskim ratom također treba uzeti u obzir? Postoje i autori (Jović) koji razdoblja Jugoslavije promatraju u konceptualnom pogledu,⁵ što dodatno komplicira eventualni povijesni prikaz. Nadalje, svaka od šest republika koje su činile Jugoslaviju, u taj je savez ušla s vlastitom poviješću, teritorijalnim zahtjevima i povijesnim granicama. Povijesni pregled protezanja granica na ovom području nikako ne može biti lak, sažet. Neki autori nazivaju ga *Pandorinom kutijom*.⁶ Ipak, za potrebe ovog rada nužno je nabrojati nekoliko ključnih povijesnih događaja koji su definirali i uvelike utjecali na današnji oblik granica. Prvi set ugovora kojima su definirane konture ovog prostora sklopljeni su nakon Prvog svjetskog rata. Mirovnim ugovorima u Versaillesu (1919), St. Germainu (1919), Neuillyju (1919), Trianonu (1920), Sevresu (1920); te zasebnim

rani, ne radi se o nekoliko spornih točaka jednoznačno definiranog teritorija o kojima treba pregovarati, već se radi o fluidnim zahtjevima koji su se u kratkom vremenskom razdoblju značajno mijenjali (1991 slovenski nacrt Sporazuma o zajedničkoj granici zahtjev za granicom na donjem toku rijeke Dragonje; 1992 novi slovenski nacrt Sporazuma o zajedničkoj granici zahtjev za granicom ispod donjeg toka rijeke Dragonje čime bi sela Mlini Škudelini, Bužin i Škrilje bila priključena Sloveniji; 1993 Memorandum o Piranskom zaljevu koji Slovenija zahtjeva cijeli zaljev i izlaz na otvoreno more; ... ; 2008 najava slovenske strane u ekspertnoj komisiji za određivanje kopnene granice kako postoji niz spornih točaka o koje tek treba definirati).

5

Prvi koncept podrazumijeva ideju narodnog jedinstva i Kraljevinu SHS i Kraljevinu Jugoslaviju od 1918. do 1939.; Drugi koncept podrazumijeva ideju sporazumskog jedinstva i odnosi se na 1939. godinu; Treći koncept u svom središtu ima ideju bratstva i jedinstva (1945 – 1966); dok Četvrti koncept karakterizira temeljenje Jugoslavije na ideološkim a ne više etničkim temeljima (1967 – 1974). Za više vidi: Jović, D. "Razlozi za raspad socijalističke Jugoslavije: kritička analiza postojećih interpretacija", Reč, broj 62/8, 2001; str. 91.

6

"Kada je pitanje karaktera i važnosti granica novih država stvorenih na području bivše Jugoslavije riješeno na europskoj razini (zaključcima Badinterove komisije), pojedini srpski političari su predlagali da se razdruživanje i razgraničenje bivših jugoslavenskih republika obavi tako da svaka od njih uzme natrag onaj teritorij koji je umijela u prvu Jugoslaviju 1. prosinca 1918. Naoko prijedlog je imao stanovitog logiku, jer se i 1945., nakon Drugoga svjetskog rata i stvaranja druge Jugoslavije, općenito željelo poštivati granice iz 1918. Ali, čim se pobliže razmotrio taj prijedlog uočene su goleme nepremostive teškoće praktične naravi. Bilo je jasno da bi se na taj način otvorila Pandorina kutija novih beskrajskih svada i sukoba. Beogradski predlagatelji su vjerojatno imali na umu Srbiju iz 1918. koja je, među ostalim, imala svoje državno područje do granica s Grčkom i Albanijom, jer u to vrijeme Makedonije kao države nije bilo, a Kosovo nije imalo autonomiju. Smetnuli su, međutim, s uma da su, primjerice, granice hrvatskih zemalja 1. prosinca 1918. sezale do Zemuna u Srbiji (ispravama 1 718. u hrvatski prostor ušao je cijeli Srijem) i u Crnoj Gori do Bara (na Berlinskom kongresu 1878. nekadašnjem području Dalmacije dodano je područje južno od Budve do blizine Bara). Na jednoj strani javljali su se teritorijalni plusevi, na drugoj minusi, koje nakon burnih povijesnih i društvenih zbivanja tijekom XX. stoljeća nije moguće ni izjednačiti ni eliminirati. Beogradski prijedlozi o povijesnim granicama zbog toga nisu čak ni u Srbiji uzimani ozbiljno." Rudolf, D. "Povijesne granice – da ili ne?", Fokus, 7. rujna 2007., http://www.fokus-tjednik.hr/vijest_arhiva.asp?vijest=2519&izdanje=107, pretraženo 27.5.2009.

ugovorom u Rapallu (1920); stvorene su nove granice u Europi. Izmjene državnih tvorevina i njihovih unutarnjih granica na ovom prostoru (1922. Kraljevina SHS podijeljena na oblasti, 1928. Kraljevina Jugoslavija podijeljena na 9 banovina; 1939. Banovina Hrvatska), između dva svjetska rata i za vrijeme Drugog svjetskog rata, vraćene su na staro nakon Drugog svjetskog rata s nekolicinom izmjena. Prilikom stvaranja druge Jugoslavije, nakon Drugog svjetskog rata, uglavnom se koristilo načelo o poštivanju granica iz 1918.⁷ Izmjene se odnose se na Pariški mirovni ugovor kojim je dio okupiranog teritorija od strane Italije vraćen Jugoslaviji.⁸ Posljednja značajnija teritorijalna izmjena bio je Londonski ugovor (1954) kojim je ukinut Slobodan Teritorij Trsta. Ovo teritorijalno područje, između ostalog, može biti izvrstan primjer kako povijesne granice mogu biti tumačene na različite načine od strane političkih elita različitih povijesnih razdoblja.⁹

Etničke granice

Etnički, bivša Jugoslavija bila je iznimno šarolika. Etničke granice, koliko god su one jednoznačno neodredive u pogledu stroge linije, u ovom su prostoru još i višestruko isprepletene. Etničke granice i etnički princip utvrđivanja granica na ovom prostoru ima svoju dimenziju i to posebno na području Istre, kada su granice povučene poštivanjem etničkog načela krajem Drugoga svjetskog rata i nakon toga rata (1944., 1945.-46., 1954., 1956). Također, u prošlosti etnički princip i uvažavanje etničkih granica prilikom određivanja graničnih linija, najčešće na mirovnim konferencijama ima niz primjera. Ipak, treba imati na umu da su na mirovnim konferencijama uglavnom uvjete određivale zemlje pobjednice, i da je nerijetko bilo političkih trgovanja teritorijima.

Etnički sastav bivše Jugoslavije činilo je šest naroda (Slovenci, Hrvati, Muslimani (uvedeni Ustavom iz 1974), Srbi, Crnogorci i Makedonci) i narod-

7
Ibid.

8
Članci 3,4,5 i 11 Pariškog mirovnog ugovora.

9
To je razgraničenje ostvareno, čuje se u Ljubljani, na "načelu nacionalne ravnoteže". Željelo se u Vijeću ministara pet velikih sila pobjednica u Drugome svjetskom ratu 1945.-46. i na mirovnoj konferenciji u Parizu 1946. da broj Jugoslavena koji će nakon razgraničenja ostati u Italiji bude jednak broju Talijana u Jugoslaviji. Budući da je pretežan broj Talijana živio u hrvatskome dijelu Istre, a relativno mali broj Hrvata u spornim područjima koji su pripali Italiji, u deželi misle da su cijenu platiti Slovenci. Tako je, vele, Hrvatska dobila područje do Pule. I sada je red da "moralni dug" vrati prepuštanjem Sloveniji dijela vlastitoga teritorija. Naravno, povijesne činjenice i podatci su drugačiji. Podsjetit ću samo na jednu činjenicu koja kazuje koliko je bio složen splet povijesnih, političkih, vojnih i ideoloških okolnosti neposredno nakon završetka Drugoga svjetskog rata: da je kojim slučajem ostvaren neutralni Slobodni Teritorij Trsta (577) pod egidom Vijeća sigurnosti UN-a, koji je bio detaljno utvrđen Mirovnim ugovoru s Italijom 10. veljače 1947. (potpisala ga je i ratificirala, među ostalim, ondašnja Jugoslavija), Slovenija ne bi imala izlaz na more. Rudolf, D. "Povijesne granice – da ili ne?", Fokus, 7. rujna 2007., http://www.fokus-tjednik.hr/vijest_arhiva.asp?vijest=2519&izdanje=107, pretraženo 27.5.2009.

nosti, što su zapravo bile ekvivalent za manjine (Albanci, Bugari, Rumunji, Mađari, Talijani, Romi, ...). Svakom od navedenih naroda teritorijalno je pripadala jedna od republika, s tim da su upravo radi visoke koncentracije i teritorijalne homogenosti manjina (Albanaca i Mađara) oformljene i dvije autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, te Vojvodina. Iako bi se naoko moglo činiti da su na taj način etničke granice jednoznačno određene, barem u autonomnim pokrajinama, mora se naglasiti kako je situacija puno kompleksnija. Na području Vojvodine, iako je evidentirana homogena cjelina pripadnika mađarske manjine, postoje i enklave većinski mađarskog stanovništva u predjelima Vojvodine s pretežno srpskim stanovništvom. Također, hrvatska manjina na tom području oduvijek je bila brojna, a postoje i enklave s većinskim hrvatskim stanovništvom izrazito disperzirane po čitavom teritoriju Vojvodine. Na području autonomne pokrajine Kosova i Metohije postoje tri enklave s većinskim srpskim stanovništvom. Iako područje oko Mitrovice graniči sa srpskim teritorijem, jedna od enklava nalazi se u središtu autonomne pokrajine. Kao što vidimo, niti teritoriji koji su za vrijeme Jugoslavije stekli autonomiju na osnovi etničkih karakteristika, nemaju jednoznačne etničke granice niti etnički homogen teritorij.

Situacija u bivšim republikama bila je još složenija. Slovenija je bila etnički najhomogenija republika s preko 90 posto Slovenaca. Ipak, dio Slovenaca i danas živi na području Austrije uz samu granicu sa Slovenijom¹⁰. U Hrvatskoj je pretežno srpsko stanovništvo smješteno uz granicu, i s Bosnom i Hercegovinom i s Vojvodinom, te u Slavoniji. Garde navodi kako se granice općina sa većinskim srpskim stanovništvom u Hrvatskoj podudaraju s granicama Vojnih krajina do 1881. godine. Etnička šarolikost Bosne i Hercegovine prije, ali i nakon rata iznimno je kompleksna. Radi se o nizu etničkih enklava danas triju konstitutivnih naroda te države. Situacija u Srbiji (bez već analiziranih autonomnih pokrajina ima tri zanimljiva etnička fenomena. Dvije enklave Bugara, uz Bugarsku granicu (oko Pirota); enklavu Albanaca uz granicu autonomne pokrajine Kosovo, ali izvan njenog teritorija i dio Sandžaka koji dijeli s Crnom Gorom. Sandžak je zanimljiva regija. Posebna je po tome da su se tu Turci prilikom osvajanja zadržali sve do 1912. godine, a naseljen je stanovništvom Muslimanske vjeroispovijesti koje govori srpskim jezikom.¹¹ Crna Gora osim dijela Sandžaka koji se nalazi na njenom teritoriju ima i enklavu albanskog stanovništva uz granicu s Albanijom i enklavu s većinski hrvatskim stanovništvom u Boki Kotorskoj. Republika Makedonija ima značajan broj stanovnika albanske pripadnosti, uglavnom smještenih na sjeveru Makedonije uz granicu s Kosovom i Albanijom.

Kao što vidimo etničke granice na ovom prostoru odredive su, ne apsolutno i jednoznačno, ali postoje. One se ne podudaraju s granicama bivših re-

10

Garde, P. Život i smrt Jugoslavije, Ceres, Zagreb, 1996, str. 146.

11

Ibidem, str. 208.; Referendum raspisan na Sandžaku, prihvaćen, zabranjen od strane tada Srbije i Crne Gore ali ide u smjeru – ukoliko se Republika Srpska odvoji od Bosne i Hercegovine; Sandžak će se odcijepiti od Srbije i Crne Gore, u: ibidem, str. 364.

publika, ali ni sa granicama novonastalih država. Također, može se zamijetiti, osim u nekoliko iznimaka, da se uglavnom radi o teritorijalnim enklavama, za koje je bilo kakvo prekrajanje državnih granica neizvedivo. Također, može se zamijetiti kako niz "etničkih regija" uključuje nekoliko država (Srbi u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini; Albanci u Makedoniji i na Kosovu; Muslimani u Srbiji i Crnoj Gori).

2.3. Raspad Jugoslavije i otvorena granična pitanja – pristupi rješavanju otvorenih graničnih pitanja

Otvorena granična pitanja nisu specifičan fenomen za ovo područje Europe ili Svijeta. Veliki broj predmeta kojima se bavio Međunarodni sud i koji predstavljaju njegovu praksu pokazuju kako su se države oduvijek sporile sa svojim susjedima oko teritorija. Također, veliki broj otvorenih graničnih pitanja na svim kontinentima svjedoči kako je pitanje granica još uvijek vrlo značajno u međunarodnim odnosima. Etnička šarolikost, brojne migracije stanovništva, ali i već spomenute povijesne promjene granica, ostavljale su nerijetko značajni broj pripadnika etničkih zajednica izvan matičnih država. Često seljenje centara moći na ovim područjima periferiziralo je pojedino stanovništvo u određenim razdobljima i mijenjalo njihovu identitarnu pripadnost¹².

Kod geopolitičkog proučavanja pojma granice možemo prepoznati trojaki karakter granice, geografski, politički i socio-kulturni. I dok su geografski i politički složeni, ali odredivi, socio-kulturni karakter je teško znanstveno utemeljeno odrediti, jer sadrži mnoge komponente, između ostalih i kulturu i društvo, koji nemaju jednoznačne granice. S tim se slaže i Bufon, koji iako uvodi novu kategoriju, *antropogeografske granice*, u podjele granica, navodi ono što bi i mi voljeli istaknuti, a to je da je o kulturnim područjima nemoguće govoriti u okvirima linija ili granica. Tu se radi o područjima (Bufon ih zove zonama) ispreplitanja i međusobnih utjecaja. "Upravo zato jer je jako teško iscrtati političku granicu na osnovi kulturne granice, koja predstavlja više zonu prepletanja nego linearnu crtu razdjelnicu, proces razgraničenja po principu kulturnih granica u praksi se često naslanja na razne druge "uporabnije" granične linije fizičkog ili društvenog tipa koje se nalaze u blizini"¹³. Problematika pristupa rješavanju graničnog pitanja proizlazi iz poi-

12

Upravo iz tog razloga čine se smiješnim prijedlozi nekih slovenskih političara za raspisivanjem referenduma u Istri s pitanjem u kojoj bi Istrijani državi voljeli živjeti – Republici Hrvatskoj ili Republici Sloveniji? Osim činjenice da u pograničnim područjima općenito žive pripadnici različitih etnikuma, zanimljivo je pozivanje na ili/ili retoriku s isključivanjem treće, četvrte ili pete strane (ovdje se posebice referiramo na brojnu talijansku manjinu koja živi na tom području, dok ne treba zaboraviti ni srpsku ili romsku nacionalnu manjinu u nekim predjelima Istre).

13

Bufon, M. Osnove politične geografije II, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo, Ljubljana, 2001., str. 79.

manja pojma prostora. Pojam prostora/mjesta¹⁴ razlikuje se ukoliko ih promatramo kao lokaciju ili pak kao društveno proizveden ili konzumiran teritorij. U tom se svjetlu i rješavanju otvorenih graničnih pitanja može pristupiti iz dvije perspektive – strogo geografske u pogledu iscrtavanja linija na praznoj mapi svijeta ili pak iz perspektive ljudske pojavnosti, odnosno ako prihvatimo tezu Lefebvrea da se prostor kolonizira ljudskom aktivnošću¹⁵, iz perspektive društva, etniciteta ili zajednice.

Globalizacija, iako je polemike u tom smjeru bilo mnogo¹⁶, nije izbrisala prostor, ali moramo napomenuti kako je uvelike utjecala na etnicitet i to na dva načina. S jedne strane, pod utjecajem multikulturalnog društva, učinaka globalnog sela teorija europeizacije i/ili kozmopolitizma, etnicitet u pogledu pripadnosti etničkih manjina unutar državnih granica nacionalnih država gubi na značaju. Istovremeno, svi ti fenomeni djeluju na jačanje etniciteta na lokalnim razinama i u lokalnim zajednicama. Upravo zbog toga, pogranična kohezija stanovništva koje živi s jedne i s druge strane granice specifična je kohezija lokalne zajednice, koja je različita od kohezija unutar dviju država o čijem pograničnom području govorimo. Također, na tragu teorije o višestrukim identitetima pojedinaca¹⁷, kao svijesti koja se kod pojedinaca razvija u suvremenom svijetu, etnicitet manjina kao pripadnost matičnim državama dobiva drugačiju dimenziju – postaje etnicitet pripadnosti manjine unutar domicilne države. Svijest etničkih i nacionalnih manjina ne uključuje istodobno želju za životom u matičnoj državi ili želju za pripajanjem dijela teritorija matičnoj državi ukoliko s njom graniče, već podrazumijeva svijest o očuvanju vlastitih vrijednosti i kulture u kojem se god okruženju nalazili. Zbog toga etnički pristup rješavanju otvorenih graničnih pitanja vodi nebrojenom prekrajanju granica koji u suvremenim međunarodnim odnosima nisu prihvatljivi. Također, regionalizam kao fenomen, koji se u ovom kontekstu mora spomenuti, ima svoje političke, etničke, ali i ekonomske motive¹⁸. Zbog toga, eventualne tendencije odcjepljenja, autonomiji,

14

Polemiku o sličnosti i različitosti tih dvaju pojmova i značaju kose crte između njih vidjeti u: Hubbard, P. "Prostor/Mjesto", u Atkinson, D; Jackson, P; Sibley, D; Washbourne, N. (ur.) *Kulturna geografija*. Kritički rječnik ključnih pojmova, Disput, Zagreb, 2008., str. 72.

15

Ibidem

16

Za polemiku oko gubitka značaja teritorija i prostora u korist virtualnog vidjeti: Virilio P. *L'insécurité du territoire*, Galiée, Paris, 1993; Cook, D. Paul Virilio: The Politics of 'Real Time', dostupno na www.ctheory.net/articles.aspx?id=360, objavljeno 2003., pretraženo 18.3.2009.; intervju Johna Armitagea s Paulom Virilijem, *Ctheory Interview With Paul Virilio: The Kosovo War Took Place In Orbital Space*, dostupan na www.ctheory.net/articles.aspx?id=132, objavljen 2000., pretraženo 18.3.2009.

17

Za više o razinama i mnogostrukosti identiteta vidi: Cerutti, F. (ur.) *Identitet i politika*, Politička kultura, Zagreb, 2006., ili u Segalen, M. (ur.) *Drugi i sličan*, Jesenski i Turk, Zagreb, 2002.

18

Ravlić govori o prednacionalnom i postnacionalnom regionalizmu u tom kontekstu razlikujući motive etničkih skupina za odcjepljenjem radi ostvarivanja prednacionalnih zahtjeva (osnivanje vlastite države); i radi ostvarivanja postnacionalnih zahtjeva (odcjepljenje radi ekonomskog boljitka, "okovi solidarnosti"). Za više vidi: Ravlić, S. (ur.) *Atlas Globalizacije*, Školska knjiga, Zagreb, 2007., str. 68.

decentralizaciji i/ili prekrajanju granica, treba promatrati i iz te perspektive, perspektive *motivacije*. Još jedan pristup rješavanju otvorenih graničnih pitanja mogao bi biti vlasnički, koji bi podrazumijevao posjedovanje teritorija ili nekretnina pojedinaca s onu stranu granice kao dokaz za potrebom promjene granične linije. Iako su vlasnički odnosi dokazivi valjanim dokumentima, ne predstavljaju ozbiljnu polazišnu točku za promjenu granične linije. Ima primjera u kojima granica prolazi kroz seoska imanja ostavljajući dio kuće na jednoj, a dio na drugoj strani, kao i primjera zamjene ili prodaje zemljišta uz granicu. Zato smatramo da vlasnički odnosi mogu biti samo ishodište ili dokumentacija međunarodnom pravu za rješavanje određenih otvorenih pitanja. Zbog navedenih argumenata, ali i vjerovanja kako je međunarodno pravo najviši iskaz civiliziranosti međunarodne zajednice, sve ove pristupe smatramo pomoćnim pristupima za rješavanje otvorenih graničnih sporova međunarodnopravnim putem.

Iz koje god perspektive pristupili, principi međunarodnog prava postaju jedini valjan pristup iz dva razloga. Prvo, ono uređuje *odnose* između subjekata međunarodne zajednice (što podrazumijeva državu, ali i pojedinca), te kao drugo percipira prostor u geografskom smislu te riječi kao objekt svog proučavanja. Zbog toga smatramo da je to jedini cjeloviti pristup kojim se može pristupiti rješavanju otvorenih graničnih pitanja. Ipak, međunarodno pravo priznaje izuzetak od vlastitih pravila unutar instituta pravičnosti. To je prostor unutar kojeg možemo raspravljati o važnosti etničkog i povijesnog faktora u rješavanju otvorenih graničnih pitanja danas, odnosno prostor unutar kojeg se etničkom faktoru daje na važnosti u pogledu prekrajanja graničnih linija. Osim toga, međunarodno pravo kao iskaz uljudenosti i uređenosti odnosa među državama na najvišoj razini može biti jedino sredstvo i za rješavanje sporova među njima. Također, otvorena granična pitanja nisu novost u međunarodnim odnosima i međunarodno je pravo razvilo niz pravila i mehanizama za njihovo rješavanje.

3. *Etnički odnosi u procesu raspada SFRJ*

Od svih kriznih žarišta koja su se u vrijeme kraja bipolarne podjele svijeta pojavila na europskom tlu, ali i šire, jugoistok Europe pokazao se najkritičnijim. Nadolazeće demokratske promjene i procesi pokrenuli su brojne sukobe na etničkoj osnovi, te su razotkrili do tada potiskivane težnje etničkih skupina za samostalnošću, odnosno porast hegemonističkih težnji dominantnih etničkih skupina. Posebice se teškom pokazala situacija u multietničkoj Jugoslaviji, gdje su etnički sukobi eskalirali u ratni sukob između novonastalih država, nekadašnjih federalnih jedinica bivše SFRJ.

U ovome dijelu rada analizirat će se značaj etničkih odnosa u procesu raspada SFRJ i značaj adekvatnog reguliranja prava etničkih manjina, kao jedan od preduvjeta bilo za početno međunarodno priznanje novonastalih

država, bilo za kasniju uspostavu tješnje suradnje i članstva u brojnim međunarodnim organizacijama. Na ovome mjestu potrebno je napomenuti kako etnički problemi nisu specifikum samo ovoga dijela Europe i procesa raspada bivše Jugoslavije, nego su bili prisutni (i još uvijek egzistiraju) i u drugim dijelovima svijeta. Dovoljno je spomenuti raspad SSSR-a i reguliranje položaja ruskog stanovništva u, primjerice, Baltičkim državama. Pored grubog opisa širih međunarodnih okolnosti u kojima se odvijao raspad SFRJ, ovaj dio sadrži i pregled položaja nacionalnih manjina u bivšoj Jugoslaviji, te značaj etničkih pitanja u procesu nastanka novih država u ovoj regiji.

3.1. Međunarodne okolnosti i raspad Jugoslavije

Početak zadnjeg desetljeća dvadesetog stoljeća specifičan je po mnogočemu. Ne samo da je u sferi međunarodnih odnosa došlo do promjene paradigme (kraj bipolarizma i zaokret ka unipolarnom globalnom vodstvu Sjedinjenih Država), u sferi nacionalne i međunarodne sigurnosti vojna komponenta počela ustupati mjesto i drugim vrstama izazova sigurnosti koje su postajale sve očiglednije, nego su te globalne promjene potaknule niz događaja koji će oblikovati moderni 'krajolik' Europe na kraju 20. i početku 21. stoljeća. Posebno mjesto u tom golemom sklopu promjena zauzima proces raspada nekoliko *višenacionalnih* federacija, od kojih se raspad Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije pokazao najdramatičnijim. Događaji koji su obilježili ovaj prostor devedesetih godina 20. stoljeća, napose *sukobi na etničkoj* osnovi, ostavit će dubok trag u percepciji ove regije od strane promatrača sa Zapada, percepciji koja će uvelike odrediti odnose država nastalih raspadom Jugoslavije sa međunarodnim organizacijama čijem članstvu te države streme.

Rat i kriza u bivšoj Jugoslaviji odvijali su se istovremeno sa završetkom Hladnog rata, koji je nametnuo potrebu redefiniranja uloge i značaja Ujedinjenih naroda, a posebice NATO-a, OEES-a i tadašnje Europske Zajednice. Pokazalo se da su mehanizmi navedenih organizacija u rješavanju etničkih sukoba koji su potom nastali na jugoistoku Europe, pogotovo u bivšoj Jugoslaviji, morali biti preformulirani, odnosno morali su poprimiti nove kvalitete i sadržaje kako bi barem ublažili tijek i posljedice te krize.

Etničke podjele nerijetko su trajne i čvrsto ukorijenjene među pripadnicima određenih naroda. Upravo stoga, nacionalna i manjinska pitanja i dalje imaju utjecaj na glavne društvene tokove i sigurnost u državama nastalima raspadom bivše Jugoslavije. Položaj etničkih manjina, ukoliko je postavljen na dobrim zakonskim osnovama i ukoliko je on zaista pokazan u praksi, može pridonijeti stabilnosti država. Međutim, neadekvatno reguliranje položaja etničkih manjina može pospješiti destabilizaciju pojedinih država i negativno utjecati na regionalnu sigurnost. Upravo stoga nije čudno što je u procesu raspada SFRJ međunarodna zajednica insistirala upravo na adekvatnom reguliranju prava etničkih manjina, posebice novonastalih.

Gotovo sve države nastale raspadom bivše Jugoslavije članice su ili su kandidatkinje za članstvo ili pak aspirantice za ulazak u članstvo Europske unije i NATO-a. U procesu pristupanja i prilagodbe za ulazak u ove dvije međunarodne organizacije, položaj i tretman etničkih manjina postao je važan u smislu pokazatelja stupnja demokratičnosti država, što je utjecalo i još uvijek utječe na brzinu integracijskih procesa. U slučaju navedenih država to je ujedno bio dovoljno jak motiv da položaj pojedinih etničkih manjina dodatno reguliraju i ojačaju sklapanjem posebnih bilateralnih ugovora o međusobnoj zaštiti nacionalnih manjina.

3.2. Položaj nacionalnih manjina u SFRJ

Prema nekim izvorima,¹⁹ od svih država u Europi, SFRJ bila je najheterogenija, te je imala tzv. troslojni sustav nacionalnih prava.

Prvi sloj odnosio se na jugoslavenske narode, od kojih je svaki svoju, uvjetno rečeno, bazu imao u jednoj od republika – Hrvati, Srbi, Slovenci, Crnogorci, Makedonci i Muslimani (kojima je status etničke kategorije priznat nakon popisa stanovništva 1971. godine). Ovo je važno osobito u pogledu problematike Albanaca na Kosovu, kojima se nije priznavalo pravo na stjecanje statusa republike, budući se njihova etnička baza nalazila izvan Jugoslavije.

Drugi sloj činile su "narodnosti Jugoslavije", kojima je bilo zajamčeno mnoštvo kulturnih prava, osobito u pogledu njegovanja vlastitog identiteta, prava na obrazovanje na vlastitom jeziku na svim razinama, pravo na korištenje jezika, itd. Status "narodnosti" imalo je deset etničkih skupina: Albanci (najbrojniji), Mađari, Bugari, Česi, Romi, Talijani, Rumunji, Rusini, Slovaci i Turci. Pritom je potrebno navesti kako se pojam "narodnosti" prvi puta spominje u Ustavu SFRJ iz 1963. godine, te je zamijenio do tada korišteni termin "nacionalne manjine".²⁰ Kako obrazlaže profesor Budislav Vukas, uvođenje termina "narodnosti" bilo je opravdano iz razloga što se njime eliminirala svaka primisao o podređenom položaju, koju u sebi sadrže izrazi poput "manjine", "grupe" ili "skupine". Osim u Ustavu SFRJ, izraz "narodnosti" bio je ugrađen i u ustave svih republika i pokrajina, s time što su svi ustavi, osim ustava Bosne i Hercegovine i Crne Gore, javlja i kategorija "etničkih grupa".²¹

19

Poulton, H., *Balkans – Minorities and States in Conflict*, Minority Rights Publications, London, 1993., str. 5.

20

Vukas, B., *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978., str. 47.

21

Ibid., str. 53.

Upravo je kategorija "druge narodnosti i etničke grupe" činila treći sloj, a u to skupinu ubrajali su se Austrijanci, Grci, Židovi, Nijemci, Poljaci, Rusi, Ukrajinci, Vlasi i drugi, uključujući Jugoslavene.²²

Govoreći o pravima koja su narodnosti, odnosno ranije nacionalne manjine, imale u FNRJ, a potom i u SFRJ, važno je primijetiti da se pozornost njihovome položaju i definiranju njihovih prava posvećivala već od donošenja Odluke o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu,²³ gdje se navodi kako će se nacionalnim manjinama osigurati sva nacionalna prava.²⁴ U tom prvome trenutku početka funkcioniranja države u skladu sa novim poretkom ne spominje se mogućnost da bi ona područja na kojima u značajnijem postotku žive pripadnici neke nacionalne manjine mogla dobiti određenu razinu autonomije. Prvi ustav Jugoslavije iz siječnja 1946. u članku 13. navodi kako nacionalne manjine imaju pravo na zaštitu svog kulturnog razvitka i slobodne upotrebe svoga jezika. Upravo prvim Ustavom uspostavljene su i dvije autonomne jedinice: Vojvodina i Kosovo i Metohija. Kako će u nastavku rada biti obrazloženo, upravo autonomne pokrajine bile su prve na meti političkih promjena koje su se krajem osamdesetih godina počele događati u Srbiji, kada im je ograničen autonomni status.²⁵

Kako je prethodno navedeno, Ustavom iz 1963. godine prvi put se uvodi termin "narodnost" umjesto izraza "nacionalne manjine". Ponovljena je odredba o pravu nacionalnih manjina da slobodno upotrebljavaju svoj jezik i razvijaju vlastitu kulturu, ali se u tome cilju dodaje i pravo na osnivanje manjinskih organizacija. Ustav sadrži i temeljno pravilo o školama za pripadnike pojedinih nacionalnih manjina, a prema njemu, nastava se u tim školama održavala na jezicima nacionalnih manjina. Prema članku 43., republičkim ustavima i zakonima bilo je prepušteno da utvrde i druga prava pojedinih nacionalnih manjina.²⁶

U određivanju položaja nacionalnih manjina u SFRJ bitne su se promjene dogodile ustavnim izmjenama koje su započele 1967. godine, a koje su dovršene donošenjem Ustava SFRJ 1974. godine. Temeljne ustavne norme o nacionalnim manjinama, mogu se svrstati u tri skupine:²⁷

- norme o pravima pojedinaca kao pripadnika nacionalnih manjina;
- norme o nacionalnim manjinama kao kolektivitetima;
- norme o osiguranju ispunjavanja prava nacionalnih manjina.

22

Poulton, H., *Balkans – Minorities and States in Conflict*, Minority Rights Publications, London, 1993., str. 5.

23

Drugo zasjedanje AVNOJ-a, 29. studenog 1943.

24

Vukas, B., *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978., str. 46.

25

Poulton, H., str. 6. Poulton to vrijeme označava kao početak buđenja nacionalizma u Srbiji.

26

Ustav FNRJ iz 1963. godine, Službeni list, Beograd, 1964.

27

Vukas, B., *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978., str. 48.

Prema tim normama, svaki građanin SFRJ bio je slobodan u izražavanju pripadnosti narodu odnosno nacionalnoj manjini, ali se nije bio dužan o tome izjasniti, niti se prema članku 170. Ustava morao odlučivati za pripadnost jednom od naroda ili nacionalnih manjina. Pored toga, bilo je protuustavno i kažnjivo svako propagiranje ili provođenje nacionalne neravnopravnosti i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrpeljivosti. Osim formalne jednakosti, građani koji su pripadali nacionalnim manjinama uživali su i ona posebna prava, koja su im nužna da bi postigli stvarnu jednakost s pripadnicima većinskih naroda, kao što su izražavanje nacionalne kulture i slobodna uporaba svoga jezika i pisma u postupku pred sudovima ili tijelima državne vlasti.²⁸

Ustavi republika i pokrajina u različitim formulacijama preuzimali su odredbe saveznog Ustava o pravima nacionalnih manjina, dopunjavali ih i precizirali većim brojem dodatnih pravila o službenoj uporabi jezika, školstvu i medijima na jezicima nacionalnih manjina. Daljnja se konkretizacija tih prava ostvarivala u nizu republičkih zakona i općinskih statuta. U ustavima nekih republika, kao i u Hrvatskoj, bilo je predviđeno da narodi i nacionalne manjine imaju pravo na razmjernu zastupljenost u skupštinama općina i drugim tijelima državne vlasti. Zbog primjene ustavnih odredbi o pravima nacionalnih manjina neke su republike osnovale posebna tijela, koja su pratila ostvarivanje tih ustavnih garancija. Tako su u SR Hrvatskoj osnovane komisije za narodnosti u skupštinama općina i zajednicama općina te Odbor za međunacionalne odnose u Saboru. Ta su tijela bila sastavljena od članova koji su pripadali raznim narodima i nacionalnim manjinama. Razmatrala su izvršavanje ustavnih prava nacionalnih manjina, predlagala mjere za njihovo ostvarivanje, pokretala raspravu o ravnopravnosti narodnosti, a u određenim slučajevima zahtijevajući da skupštine odlučuju po posebnom postupku.²⁹

U zaključku ovoga dijela koji se bavi položajem i pravima narodnosti u bivšoj Jugoslaviji, možda bi bilo vrijedno spomenuti još i to kako je jedan od mogućih motiva detaljnoga uređivanja ove problematike nalazio i mišljenju kako su u Drugom svjetskom ratu neki od agresora upravo tretman manjina u Kraljevini Jugoslaviji navodili kao izliku za napad. Iako napadači pritom nisu uspjeli za svoje ciljeve mobilizirati sve pripadnike određene nacionalne grupe, evidentno je da im je to u nekim slučajevima uspijevalo, međutim, jednako tako ne može se poreći značaj i doprinos pripadnika nacionalnih manjina u konačnoj pobjedi protiv fašizma na prostorima bivše Jugoslavije. Upravo stoga, za razliku od prethodnoga razdoblja kada su i sami jugoslavenski narodi bili neravnopravni, a nije se moglo niti pomišljati na ravnopravnost i

28

Tako se prema republičkom, hrvatskom Ustavu i zakonu u organiziranju teritorijalne obrane morala osiguravati što razmjernija zastupljenost većinskih naroda i nacionalnih manjina. Ravnopravnost jezika i pisama naroda i nacionalnih manjina pokušavala se osiguravati i u oružanim snagama SFRJ.

29

Vukas, B., *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978., str. 52.

jednak tretman svih manjina,³⁰ pokušalo se manjinama zajamčiti kako individualna, tako i kolektivna prava.

3.3. Raspad SFRJ, nastanak novih država i zahtjevi za zaštitom etničkih manjina

Zadnje desetljeće dvadesetog stoljeća bilo je vrijeme koje je sa sobom donijelo brojne promjene, kako u pogledu općeg poretka svjetskih odnosa, tako i u pogledu odnosa unutar nekih država. To se pogotovo odnosilo na višenacionalne federacije, čije su federalne jedinice počele izražavati volju za samostalnošću i a različiti narodi koji su u njima živjeli želju za stvaranjem vlastitih nacionalnih država. Iako su se u nekim slučajevima raspadi država, razdvajanja i osamostaljenja dogodila na miran način, to nije bio slučaj u procesu raspada bivše Jugoslavije.

Dakle, najdublja i najozbiljnija je bila društvena i državna kriza u bivšoj Jugoslaviji krajem 80-ih godina, kada su, prema nekim autorima, etnonacionalistička mobilizacija i etnička pripadnost postali vodeći politički ideali.³¹ Etnička lojalnost zauzimala je prvo mjesto na ljestvici poželjnih političkih vrijednosti. To je pojačavalo pitanje reorganizacije države. Pokazalo se da, ukoliko se ne uspostavi ravnoteža između lojalnosti etničkoj zajednici i lojalnosti državi, država gubi. Teritorijalni integritet (granice) države, kao statički element, pokazao se kao slabija strana u sudaru sa dinamičkim faktorom etničke mobilizacije i lojalnosti etničkoj zajednici, koja je uz to imala i svoju teritorijalnu koncentraciju. Ključno pitanje koje se postavlja jest zašto je Jugoslavija, za razliku od ostalih višenacionalnih i socijalističkih država, utonula u tako okrutan i krvav rat? Prema nekim mišljenjima, veza između komunizma i nacionalizma u Jugoslaviji odigrala je presudnu ulogu u njezinu raspadu.³²

Većinsko-manjinski odnosi u smislu etniciteta i etničke pripadnosti postali su odnosi sukoba. Etnička pripadnost mobilizira ljude tako što u samo ideološko središte postavlja etnocentrizam: uzdizanje vlastite etničke zajednice na razinu prve i jedine vrijednosti uz isključivanje i potiranje vrijednosti drugih zajednica. Etnička mobilizacija ohrabruje mase uvjeravajući ih da će imati sigurnost u strogo omeđenim etničkim granicama. Kako ovih granica u stvarnost nema, a etnička lojalnost je u službi borbe za vlast, snaga etničke mobilizacije postaje nekontrolirana i štetna.³³

30

Ibid, str. 35.

31

Blitz, Brad K., War and change, u: Blitz, Brad K. (ed.), War and Change in the Balkans – Nationalism, Conflict and Cooperation, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 2006., str. 3.

32

Ibid.

33

Janjić, D., Država i etnička manjina, Politička misao, vol. 37, br. 3/2000., str. 103.

U slučaju Jugoslavije, od samih početaka njezina postojanja, rješenje se pokušalo pronaći u definiranju etniciteta kao relikta prošlosti, kao nečega što će samo od sebe iščeznuti. "Ova intelektualna zamka onesposobila je jugoslavenske komunističke vlasti da se sa oživljavanjem politika etničkih identiteta 'uhvate u koštac' drugačije nego represijom, što je uzrokovalo određene odgovore u međuratnom razdoblju. Posljedica toga jest da su bile nesposobne da obnove sustav koji bi dao jedinstven izraz etničkoj realnosti Jugoslavije i dao tim realnostima malo prostora u okviru komunističke hegemonije."³⁴ To je dovelo do toga da su etnički identiteti u početku potiskivani, a jugoslavenski identitet je bio uvelike nametan.

Mnogi autori naglašavaju naraslu važnost identiteta i 'pripadanja' nekom identitetu kao osnove za pripadnost nekoj široj zajednici, primjerice, političkoj. "Međusobno vrlo heterogeni fenomeni – od sukoba na etničko-kulturnoj ili etničko-nacionalnoj osnovi do novih fenomena rasne netolerancije – ukazuju na sve naglašeniju tendenciju oblikovanja čvrstih aspekata vlastitog identiteta, pa čak i političkog, na posebnim sadržajima etničke pripadnosti, bilo u smislu da po etničkom ključu legitimiraju pripadnost političkom tijelu, bilo u smislu da u sve većoj mjeri definiraju sadržaje kolektivnog djelovanja na osnovi pozivanja na identitetsku osnovu etničko-naturalnog tipa."³⁵

Padom komunističkih režima, u Jugoistočnoj Europi dominirale su dvije vrste sukoba: politički, u kojima su (s izuzetkom Srbije) s vlasti udaljene one snage koje su povezane sa bivšim komunističkim režimom; i etnički sukobi, koji su doveli do raspada SFRJ kao multietničke federalne države ili su za posljedicu imali uspostavu novih etničkih odnosa.

Ovo razdoblje kraja osamdesetih/početka devedesetih godina 20. stoljeća mogli bismo označiti i kao početak četvrte faze u razvoju zaštite prava nacionalnih manjina (1. razdoblje – nakon Westfalskog mira do početka Prvog svjetskog rata; 2. razdoblje – međuratno razdoblje, Liga naroda; 3. razdoblje – nakon Drugog svjetskog rata – UN). To je vrijeme kad je nakon pada komunističkih ("realsocijalističkih") režima u zemljama Srednje i Istočne Europe započeo proces "tranzicije". Te su zemlje kao svoj osnovni cilj odredile uključivanje u europske integracijske procese i naročito članstvo u Europskoj Uniji koja je, u skladu s preporukama Konferencije o Jugoslaviji i Badinterove komisije, primjerenu manjinsku zaštitu postavila kao jedan od uvjeta za priznanje država, a potom i za članstvo. Zbog toga su u svoje ustave i zakonodavstva uključile i odredbe o zaštiti nacionalnih manjina, pri čemu su, u pravilu, poštivale važeće međunarodne standarde. Istovremeno su u okviru Vi-

34

Schöpflin, George, Yugoslavia: state construction and state failure, u: Blitz, Brad K. (ed.), War and Change in the Balkans – Nationalism, Conflict and Cooperation, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 2006., str. 23.

35

Dimitri D'Andrea, Moderna subjektivnost između različitosti i pripadnosti, u: Cerutti, Furio (ur.), Identitet i politika, Politička kultura, Zagreb, 2006., str. 98.

jeća Europe bile pripremljene i usvojene Okvirna konvencija za zaštitu manjina i Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, koje predstavljaju dva prva pravno obvezujuća međunarodna dokumenta koji reguliraju zaštitu nacionalnih manjina.³⁶ Premda je teško ocijeniti koliko je usvajanje tih nacionalnih i međunarodnih pravnih dokumenata stvarno neposredno utjecalo na ostvarivanje (posebnih) manjinskih prava, status i poboljšanje položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika u pojedinim konkretnim okruženjima, kao nadasve važnu možemo ocijeniti već samu činjenicu da su ta prava pravno zaštićena i da barem formalno postoji i mogućnost njihove sudske zaštite.

Brzi ritam političkih promjena koje su započele 1989. godine uskoro je u Jugoslaviji doveo do potpunoga sloma ustavnoga poretka.³⁷ Ustavnim amandmanima na Ustav Srbije u ožujku 1989. godine dolazi do ograničavanja autonomije Vojvodine i Kosova, a u Sloveniji i Hrvatskoj počele su se javljati težnje za samostalnošću. U rujnu 1989. godine slovenski parlament velikom većinom izglasao je amandmane republičkoga ustava, kojima je otvorena mogućnost izlaska iz višenacionalne federacije. U prosincu iste godine u Sloveniji je održan referendum o tome da li Slovenija treba ostati u jugoslavenkim okvirima ili proglasiti neovisnost. Velikom većinom stanovnici Slovenije opredijelili su se za samostalnost, što je bio nagovještaj brzog budućeg demontiranja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Nakon prvih višestranačkih izbora u Hrvatskoj održanih 1990. godine i referenduma o neovisnosti održanog 22. svibnja 1992., Sabor je 25. lipnja 1992. usvojio Deklaraciju o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske.³⁸ Na taj datum donesen je i Zakon o pravima Srba i drugih nacionalnih grupa u Republici Hrvatskoj. Iste godine započinje Domovinski rat u Hrvatskoj, koji je završio 1995. godine. Ranije spomenutim amandmanima na Ustav u Srbiji, Srbija je postala unitarna država, autonomije pokrajina su ukinute, a Ustav iz 1974. bio je stavljen izvan snage.³⁹ U djelu "Croatia between aggression and peace" grupe autora, navodi se kako je upravo unilateralna promjena Ustava Republike Srbije dovela do propasti Jugoslavije, a ne odcjepljenje Slovenije i Hrvatske, što autori smatraju argumentom koji je u nekim slučajevima prihvaćen i na Zapadu. Međutim, potrebno je reći kako postoje

36

Vidi npr.: Polzer, Miroslav, Kalčina, Liana, Žagar, Mitja (ur.), Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin/Slovenija and European standards for the protection of national minorities, Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK, Inštitut za narodnostna vprašanja, Austrijski inštitut za istočnu in jugoistočnu Europu, Ljubljana, 2002.

37

Više o tome: Poulton, H., *Balkans - Minorities and States in Conflict*, Minority Rights Publications, London, 1994.; Baletić, Z., Esterajher, J., Jajčinović, M., Klemenčić, M., Milardović, A., Nikić, G., Višnar, F., *Croatia between aggression and peace*, AGM, Zagreb, 1994.

38

<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/1991/0875.htm> (25. 03. 2008.)

39

Prema: Baletić, Z., Esterajher, J., Jajčinović, M., Klemenčić, M., Milardović, A., Nikić, G., Višnar, F., *Croatia between aggression and peace*, AGM, Zagreb, 1994.

mnoga objašnjenja raspada Jugoslavije: s jedne strane, ona koja razloge vide u unutarnjim (suprotnim) interesima rivalskih etno-nacionalnih grupa, a s druge, ona koja se temelje na ekonomskim teorijama.⁴⁰

Kako namjera ovoga rada nije detaljan opis svih postojećih stajališta i teorija o uzrocima raspada Jugoslavije, a prethodno navedeni razvoj situacije služi samo kao ilustracija događaja koji su se početkom devedesetih počeli događati u jugoslavenskim republikama, na ovome mjestu potrebno je ukazati na internacionalizaciju jugoslavenskoga problema, odnosno reakcije ponajprije Europske zajednice. Problem je internacionaliziran već u srpnju 1991. godine kada je ministarska delegacija EZ-a stigla u Jugoslaviju. Potom su 27. kolovoza 1991. godine članice Europske zajednice na sastanku u Bruxellesu usvojile Deklaraciju o sazivanju mirovne konferencije o Jugoslaviji, koja je trebala okupiti Savezno predsjedništvo i Saveznu Vladu Jugoslavije, predsjednike šest jugoslavenskih republika, predsjednika Europskog vijeća i predstavnike Komisije Europske zajednice i članica EZ-a. Uz to, u okviru Mirovne konferencije o Jugoslaviji uspostavljena je i Arbitražna komisija,⁴¹ sa zadaćom da rješavanjem spornih pravnih pitanja pospješi mirno rješavanje krize u bivšoj Jugoslaviji. Arbitražnu komisiju sačinjavali su predsjednici ustavnih sudova Francuske, Njemačke, Italije, Španjolske i Belgije. Budući da je jugoslavensko predsjedništvo trebalo predložiti dva od pet članova, a o tome se nije moglo usuglasiti, svih pet članova imenovalo je Vijeće ministara EZ-a.⁴² U svome radu, Arbitražna komisija dala je deset mišljenja o pitanjima relevantnima za rješavanje krize na prostoru bivše Jugoslavije. Ona su, osim mišljenja o prirodi procesa koji se događaju na tlu bivše Jugoslavije, uključivala i mišljenja o priznavanju neovisnosti bivših republika, pravu na samoodređenje Srba izvan Srbije, granicama novih država, kao i o nadležnosti same Arbitražne komisije da daje mišljenja i odluke o ovim pitanjima, koju su pod znak upitnika dovodile Srbija i Crna Gora. U ovome radu pozornost se ponajprije posvećuje prvim trima mišljenjima, a na ovome mjestu detaljnije će biti opisan proces donošenja mišljenja broj 2. Dakle, osim mišljenja pod rednim brojem 3, koje je obrazloženo na početku ovoga rada, a odnosi se na problematiku granica, od posebne su važnosti i prva dva mišljenja, čiji je sadržaj u velikoj mjeri pridonio razvoju događaja na način na koji se to kasnije dogodilo.

Prvo, tražilo se mišljenje Arbitražne komisije o prirodi procesa u bivšoj Jugoslaviji, odnosno pravno pitanje sastojalo se u tome da se utvrdi da li su republike SFRJ u procesu odcjepljenja, pri čemu bi SFRJ i dalje nastavila

40

Blitz, Brad K., *War and Change*, u: Blitz, Brad K. (ed.), *War and Change in the Balkans – Nationalism, Conflict and Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 2006., str. 1.

41

Badinterova komisija.

42

Ragazzi, M., *Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia, January 11 and July 4, 1991*

postojati, ili je SFRJ u procesu raspada, pri čemu bi republike postale jednake sljednice Jugoslavije, koja bi prestala postojati. Svoje su stavove Arbitražnoj komisiji podnijele i sve (bivše) jugoslavenske republike, a stavovi o navedenom pitanju bili su očekivano različiti. Vodeći se kriterijima međunarodnog javnog prava za definiranje "države", Komisija je ustvrdila da SFRJ više ne ispunjava kriterije po kojima bi se mogla smatrati državom.⁴³ To se ponajprije odnosilo na nemoćnost središnjih državnih organa. Također, Komisija je izrekla mišljenje da se ne radi o odcjepljenju republika, nego da je Jugoslavija u procesu raspada. "Do tog je zaključka došla na temelju već usvojenih odluka četiriju republika (Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije i Slovenije) o vlastitoj nezavisnosti i činjenice što bitni savezni organi više nisu predstavljali sve članice bivše federacije".⁴⁴

Drugo, što je važno posebice za ovaj dio rada, odnosi se na pitanje koje je predsjedniku Konferencije o Jugoslaviji postavila Srbija, a ono je glasilo: Ima li srpsko stanovništvo u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, kao jedan od konstitutivnih naroda Jugoslavije, pravo na samoodređenje? Komisija je obrazložila kako međunarodno pravo na tome stupnju razvoja još uvijek nije dobro odredilo tko sve ima pravo na samoodređenje. Međutim, jednako je tako naglašeno da bez obzira na okolnosti, pravo na samoodređenje ne smije uključivati promjene postojećih granica u vrijeme stjecanja neovisnosti (*uti possidetis juris*), osim ukoliko se države ne dogovore drugačije.⁴⁵ Ovakav stav pokrenut će kasnije određene kritike od strane kako političara, tako i od strane pravnika, koji su smatrali da je načelo *uti possidetis juris* ograničeno prije svega na primjenu u procesu dekolonizacije.⁴⁶ Ipak, Komisija je ustvrdila kako srpskom narodu u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini po međunarodnom pravu te po nacrtu Konvencije Konferencije o Jugoslaviji, pripadaju prava manjina i etničkih skupina, uključujući dodatno pravo da izaberu svoju nacionalnost. U mišljenju se također navodi da pozitivne norme međunarodnog prava nalažu poštivanje prava manjina, te da pojedinci imaju pravo izabrati svoje etničku, vjersku ili jezičnu zajednicu, te stoga i Srbima treba biti dopušteno da izaberu svoju nacionalnost.⁴⁷ Upravo navedeno govori u prilog definiranja srpske zajednice nacionalnom manjinom u Hrvatskoj, kao

43

Prema Andrassyu, Bakotiću i Vukasu, "Kao što država nastaje, tako i prestaje zbog neke činjenice, i to po nestanku jednog od elemenata koji se traže za njezin opstanak. Nestanak (propast) područja ili izginuće pučanstva teoretski su mogući, ali se u praksi to još nije dogodilo. Tako preostaje samo činjenica da postojeća državna vlast prestane djelovati, a razlozi tomu mogu biti vrlo različiti." Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., Međunarodno pravo I, Školska knjiga, Zagreb, 1998., str. 71.

44

Ibid., str. 72.

45

Ragazzi, M., Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia, January 11 and July 4, 1991.

46

Radan, P., The Break-Up of Yugoslavia and International Law, Routledge, New York, 2002.

47

Ragazzi, M., Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia, January 11 and July 4, 1991.

samostalnoj državi. To također služi u prilog negiranja prava na samoodređenje unutar Bosne i Hercegovine.

Kako je prethodno navedeno, mišljenja od 4 do 7 odnosila su se na zahtjeve za međunarodnim priznanjem koje su podnijele Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Slovenija.⁴⁸ Kako pored međunarodno-pravnih normi za priznavanje država, neke države ili organizacije mogu utvrditi i dodatna pravila za priznanje neke pojedine države, pri davanju mišljenja o ovim zahtjevima Komisija se, pored ostaloga vodila i Deklaracijom o "Smjernicama za priznanje novih država u Istočnoj Europi i u Sovjetskom Savezu" koju su članice EZ usvojile 16. prosinca 1991. godine. Da je pritom pitanje poštivanja prava etničkih manjina našlo svoje mjesto kao važan kriterij za priznavanje neovisnosti neke države od strane dugih država govori i činjenica da se u smjernicama navodi kako, pored ostalih, država mora ispunjavati i sljedeći uvjet: "da jamči prava etničkih i nacionalnih skupina i manjina u skladu sa obvezama prihvaćenim u okviru Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi."⁴⁹ Dana 11. siječnja 1992. godine Arbitražna komisija usvojila je četiri mišljenja, u kojima je ustvrdila da Slovenija i Makedonija ispunjavaju uvjete za priznanje, da se u slučaju Bosne i Hercegovine narod nije dovoljno jasno izrazio u prilog neovisnosti, budući da su se Srbi u Bosni i Hercegovini izjasnili za 'zajedničku jugoslavensku državu' te da se stoga treba organizirati referendum,⁵⁰ te da "Hrvatska ispunjava sve uvjete, osim što Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, od 04. prosinca 1991., ne sadrži sve komponente nacrtu konvencije s Konferencije o Jugoslaviji koje se odnose na poseban status područja u kojima pripadnici manjina čine većinu stanovništva."⁵¹ Međutim, Hrvatska je odmah obećala da će ispuniti navedeni zahtjev (promjene Ustavnoga zakona uslijedile su 04. prosinca 1991.) te je Komisija usvojila mišljenje kako i Hrvatska ispunjava kriterije za međunarodno priznavanje. Dakle, Bosna i Hercegovina priznata je po održavanju referenduma, Hrvatska i Slovenija priznate su 15. siječnja 1992. a priznanje Makedonije bilo je odgođeno zbog protivljenja Grčke njezinom imenu, iako je Komisija ustvrdila da ispunjava kriterije za priznanje. Upravo selektivno usvajanje mišljenja Arbitražne komisije od strane Europske zajednice neki autori koriste u prilog negiranja njezine nadležnosti, odnosno negiranja njezinog autoriteta kao pravosudnog tijela sa obvezujućim odlukama, koje se mogu smatrati izvorima međunarodnog

48

Ibid.

49

Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., Međunarodno pravo I, Školska knjiga, Zagreb, 1998., str. 76.

50

Referendum je održan 29. veljače i 01. ožujka 1992., pri čemu se većina stanovništva opredijelila za neovisnost, čime je udovoljeno kriterijima EZ-a, te je stoga uslijedilo priznanje od strane država EZ-a. Prema: Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., Međunarodno pravo I, Školska knjiga, Zagreb, 1998., str. 78.

51

Ibid.

prava.⁵² Radan umjesto toga zagovara tezu da je Komisija djelovala kao savjetodavno tijelo Europske zajednice i njezinih tijela u pogledu priznavanja novih država koje su se pojavile na Balkanu. U pogledu toga, otvara se i pitanje nadležnosti Komisije da odlučuje o tome tko ima pravo na samoodređenje, odnosno zašto je Komisija usvojila mišljenje da pravo na samoodređenje imaju samo republike, a ne i određene nacionalne skupine unutar država. Prema Radanu, izraz 'narodi' u formulaciji 'samoodređenje naroda' ne odnosi se i ne može biti ograničen samo na 'cjelokupno stanovništvo neke političke jedinice', nego se može odnositi i na nacije odnosno nacionalne skupine. Zagovarajući takvo mišljenje, Radan ne smatra da bi bilo koja nacionalna skupina unutar neke države trebala imati pravo na samoodređenje, nego samo one skupine kojima se negira pravo na unutarnje samoodređenje unutar države u kojoj žive.⁵³

Bilo kako bilo, odluke Badinterove komisije postale su pravno obvezujuće, te su slijedom njezinih odluka (a posebice odluke o tome tko ima, a tko nema pravo na samoodređenje) novonastale države imale za zadaću adekvatno regulirati i položaj etničkih i/ili nacionalnih manjina, a to se posebice odnosilo na novonastale nacionalne manjine. Ne ulazeći u zakonodavna rješenja kojima je reguliran položaj nacionalnih manjina u državama nastalima raspadom Jugoslavije, što bi po opsegu moglo biti tema jednog zasebnog članka, a prema dosada prikazanim procesima koji su se odvijali prilikom raspada bivše zajedničke države, evidentno je kako su upravo etnička pitanja imala vrlo važno mjesto u cijeloj problematici. Međuetnički odnosi pokazali su se vrlo važnima, kako u prvim godinama postojanja novih država, tako i u kasnijim fazama, posebice nakon kraja ratnih zbivanja na ovim prostorima, kada su ovdašnje države snažnije krenule u proces približavanja, prije svega, članstvu u Europskoj uniji, te NATO-u. Međuetnički odnosi i poštivanja prava nacionalnih manjina postali su prizma kroz koju se kristalizira razvoj demokracije u državama, odnosno stanje ljudskih prava.

4. Zaključak

Ako razlučimo pojam granice na njezine sastavne komponente, možemo zaključiti kako su granice na prostoru bivše Jugoslavije definirane međunarodnim pravom u nekoliko temeljnih dokumenata.⁵⁴ Ukoliko proširimo raspravu na etničku i povijesnu komponentu granice, možemo zaključiti da su takve granice na ovom prostoru isprepletene, šarolike i kompleksne, iako ti-

52

Radan, P., *The Break-Up of Yugoslavia and International Law*, Routledge, New York, 2002.

53

Ibid.

54

Ustavi novonastalih država i zaključci Badinterove komisije.

me ni u kojem slučaju ne impliciramo da su međunarodnopravno važeće. Analiza etničkih i povijesnih granica, kao i analiza etničkih odnosa, može nam dati uvid u razvoje događaja za vrijeme raspada bivše Jugoslavije, ali i odnose na ovim prostorima.

Zaključak o pitanju granica – posljednja karta Jugoistoka Europe

Bez obzira na koji način promatramo fenomen pojma granice, s međunarodnopravnog, antropološkog ili geopolitičkog, bitno je raslojiti ključne stavke svakog od njih. Isto tako, svaki od tih aspekata vodi nas ka različitom razumijevanju pojma, ali i problema koji se javljaju u svezi s njime. S druge pak strane, svaki od tih kuteva promatranja imaju svoje vlastite podvrste. Na taj način možemo zaključiti kako dilema ima zapravo mnogo manje nego se na prvi pogled čini, i to iz razloga međusobne isprepletenosti i interdisciplinarnosti. Pojasnimo. Primjerice s međunarodnopravnog aspekta promatranja granice, granica ima svoj geografski karakter (linija na tlu, podzemlju i zraku⁵⁵); ali istovremeno i politički karakter (suverenitet koji podrazumijeva za državu kao subjekt međunarodnog prava.)⁵⁶ Isto tako, antropološki karakter granice ispunjen je pojedincima i/ili grupama stanovnika koji tu granicu čine ili "razbijaju". Opet, i taj aspekt ima svoje geografsko, fizičko utemeljenje, s obzirom da pojedinci obitavaju određeni prostor; ili pak politološki s obzirom da čine stanovništvo ili populaciju *nečega* (države, regije, podregije). Glavna dilema koja se pojavljuje prilikom otvorenih graničnih pitanja općenito gledano, dilema je koja muči mnoge autore. Naime, pristup rješavanju takvih pitanja uvelike ovisi o kutu promatranja samog pojma granice. Pojam granice može biti povezan isključivo s tlom, odnosno teritorijem (Zanini); ali iz perspektive antropogeografije ili kulturne geografije može biti povezan primarno s ljudima koji taj teritorij naseljavaju, i njihovim kulturnim, etničkim ili identitarnim karakteristikama. Tu možemo pridodati još jednu komponentu granice, a to su *imaginarne granice*. Imaginarne granice su granice koje su potpuno nevidljive, geografski nepostojeće, a mogu biti utemeljene na povijesnoj, etničkoj ili nekoj trećoj komponenti. Takve su granice, iako neopipljive, itekako stvarne. One su različite u percepcijama pojedinaca, grupa ili čak država i u svojoj biti izražavaju pripadnost. Ta pripadnost može biti lokalna, u smislu pripadanja nekoj specifičnoj manjinskoj zajednici; ali i globalna u smislu pripadnosti određenim, primjerice, civilizacijskim krugovima. Imaginarne granice, ukoliko su ekonomski utemeljene mogu razgraničavati bogate i siromašne, uspješne i neuspješne. Takve mentalne granice mogu slijediti linije državnih granica, ali i ne moraju; mogu od lo-

55

Andrassy, J; Bakotić, B; Vukas, B. Međunarodno pravo 1, Školska knjiga, Zagreb, 1998.

56

Ibidem.

kalne razine biti granice između četvrti nekog grada, sve do linija razgraničenja kontinenata.

Ukoliko ova saznanja primijenimo na područje bivše Jugoslavije, dobivamo višeslojnu kartu, pomalo po uzoru na Kaplanovu⁵⁷ *posljednju kartu*, iako bez njegove katastrofične vizije. Nužno je oštro raslojiti međunarodnopravni aspekt granica, prema kojem promatrano otvorenih graničnih pitanja ne bi trebalo biti. Badinterova komisija donijela je svoje zaključke kojima su bivše republičke granice postale državnim granicama novonastalih država. U slučaju određenih sporova, zaključci komisije ostavljaju mogućnost dogovorne promjene granica u okviru bilateralnih dogovora država kojih se to pitanje tiče. U slučaju razilaženja mišljenja, međunarodno pravo također nudi rješenje u vidu niza mehanizama i instrumenata za rješavanje otvorenih graničnih pitanja (Međunarodni sud, arbitraže, posredovanje, itd).

Druga razina ove imaginarne karte odnosi se na etničke (mikroentiteti) i kulturne (makroentiteti) zone koje se ne podudaraju s postojećim, iscrtanim linijama. Ali, takve kulturne ili etničke regije nisu fenomen Jugoistoka Europe, one postoje u čitavoj Europi, ali i u svijetu (primjerice Afrika).

Treća razina bile bi iscrtane linije povijesnih pretenzija na kojima se temelje neki politički projekti bliže ili dalje povijesti, novootkrivenih nacionalizama novonastalih mladih država, ili pak političkih interesa određenih stranačkih opcija. Toj razini pripadale bi i imaginarne granice koje bez nekakvog čvrstog znanstvenog utemeljenja postoje u mentalnim sklopovima pojedinaca ili grupa.

Zaključak o etničkim odnosima u procesu raspada SFRJ

Postizanje zadovoljavajućeg položaja etničkih manjina dugotrajan je proces, budući su korijeni etničkih suprotnosti uvijek duboko ukorijenjeni u odnosima sukobljenih strana.

Međunarodna zajednica, koja je u posthladnoratovskom razdoblju promovirala suradnju među državama u cilju postizanja sigurnosti, uslijed događaja na jugoistoku Europe, posebice među državama nastalima raspadom Jugoslavije, postala je svjesna utjecaja koji neriješeni etnički odnosi mogu imati na sigurnost i stabilnost pojedinih regija ili opće međunarodne sigurnosti. Upravo zbog toga poduzimane su brojne mjere i mehanizmi raznih međunarodnih organizacija (UN, NATO, EU, OESS) kako bi se etnički odnosi u tim državama uspostavili na temeljima međusobnog uvažavanja, poštivanja ljudskih i manjinskih prava, te poštivanju demokratskih procedura. Područje Jugoistočne Europe, tradicionalno žarište kriza uzrokovano isprepletenošću vjera, običaja i etničkih različitosti, gospodarskim zaostaja-

57

Kaplan, R. "Nadolazeća anarhija", u: Ó Tuathail, G., Dalby, S., Routledge, P. (ur.) Uvod u geopolitiku, Politička kultura, Zagreb, 2007., str. 217-218.

njem u odnosu na ostatak Europe, postalo je područjem većeg interesa međunarodne zajednice s ciljem stabilizacije regije i sprječavanja ponovnog izbijanja oružanih sukoba te širenja krize.

Svaka od država nastalih raspadom bivše Jugoslavije ima na svom prostoru pripadnike brojnih etničkih manjina, a modeli zaštite u velikoj su mjeri slični, iako imaju neke svoje posebnosti – od definiranja i priznavanja posebnih prava etničkih manjina u temeljnim državnim dokumentima (Ustavu i brojnim zakonskim rješenjima), kao što je to, primjerice, u Hrvatskoj, do priznavanja samo određenih etničkih manjina, polazeći od kriterija autohtonosti, kako je to, primjerice, u slučaju Slovenije. Navedeno potvrđuje postavku da je svaka država na ovome prostoru razvila različite mehanizme priznavanja i zaštite prava etničkih manjina u procesima koji su se odvijali ili pod pritiskom unutarnjih snaga ili pod pritiskom međunarodne zajednice, što je mnogo češći slučaj.

Kako je u tekstu pokazano, etnički odnosi imali su vrlo važno mjesto u procesu raspada bivše zajedničke države. To je posebice vidljivo u radu Arbitražne komisije, koja je adekvatno reguliranje prava etničkih manjina postavila kao jedan od kriterija za priznavanje novonastalih država. Tu, međutim, zahtjevi međunarodne zajednice za poštivanjem prava etničkih manjina nisu stali, nego kontinuirano prožimaju i utječu na odnose država ovoga prostora sa različitim međunarodnim organizacijama. Važan su dio sadržaja procesa pristupanja država nastalima raspadom Jugoslavije Europskoj uniji. Osim toga, dostatna zaštita etničkih manjina u velikoj mjeri određivala je i još uvijek određuje odnose među ovim državama, a između nekoliko novonastalih država, međusobna zaštita nacionalnih manjina postala je predmetom posebnih bilateralnih sporazuma.

Literatura

Knjige i članci

- Andrassy, J; Bakotić, B; Vukas, B. *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb, 1998.
- Atkinson, D; Jackson, P; Sibley, D; Washbourne, N. (ur.) *Kulturna geografija. Kri-tički rječnik ključnih pojmova*, Disput, Zagreb, 2008.
- Baletić, Z., Esterajher, J., Jajčinović, M., Klemenčić, M., Milardović, A., Nikić, G., Višnar, F., *Croatia between aggression and peace*, AGM, Zagreb, 1994.
- Beker, J., Komlozi, A. *Granice u savremenom svetu*, Filip Višnjić, Beograd, 2005.
- Blitz, Brad K. (ed.), *War and Change in the Balkans – Nationalism, Conflict and Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 2006.
- Bufon, M. *Osnove politične geografije II*, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo, Ljubljana, 2001.
- Cerutti, F. (ur.) *Identitet i politika*, Politička kultura, Zagreb, 2006.

- Cook, D. *Paul Virilio: The Politics of 'Real Time'*, dostupno na www.ctheory.net/articles.aspx?id=360, objavljeno 2003., pretraženo 18.3.2009.
- Cvrtila, V. *Politička geografija i geopolitika*, priručnik za studente, www.fpzg.hr
- Garde, P. *Život i smrt Jugoslavije*, CERES, Zagreb, 1996.
- Hacisalihoglu, M; Aksu, F. *Minority issues in the Balkans and the EU*, Joint Conference Series No. 7, Foundation for Middle East and Balkan Studies, YTU, Istanbul, 2007.
- Halpern, Dž. M; Kajdikel, D. A. *Susedi u ratu. Jugoslovenski etnicitet, kultura i istorija iz ugla antropologa*, Samizdat B92, Beograd, 2002.
- Janjić, D., Država i etnička manjina, *Politička misao*, vol. 37, br. 3/2000.
- Jović, D. "Razlozi za raspad socijalističke Jugoslavije: kritička analiza postojećih interpretacija", *Reč*, broj 62/8, 2001; str. 91.
- Klemenčić M. (ur.) *Atlas Europe*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 1997.
- Ó Tuathail, G., Dalby, S., Routledge, P. (ur.) *Uvod u geopolitiku*, Politička kultura, Zagreb, 2007.
- Pellet, A. "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples". *European Journal of International Law* 3 (1): 178–185. <http://207.57.19.226/journal/Vol3/No1/art12-13.pdf>, 1992; pretraženo 18.3.2009.
- Polzer, Miroslav, Kalčina, Liana, Žagar, Mitja (ur.), *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin/Slovenia and European standards for the protection of national minorities*, Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK, Inštitut za narodnostna vprašanja, Austrijski institut za istočnu in jugoistočnu Europu, Ljubljana, 2002.
- Popescu, G. "The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe", u: *Political Geography*, br. 27., 2008., str. 418-438.
- Poulton, H., *Balkans – Minorities and States in Conflict*, Minority Rights Publications, London, 1993.
- Ragazzi, M., *Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia*, January 11 and July 4, 1991.
- Ravlić, S. (ur.) *Atlas Globalizacije*, Školska knjiga, Zagreb, 2007.
- Radan, P., *The Break-Up of Yugoslavia and International Law*, Routledge, New York, 2002.
- Radan, P. "Post-Secession International Borders: A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission". *Melbourne University Law Review* 24 (1): 50–76. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MULR/2000/3.html>, 2000; pretraženo 18.3.2009.
- Rudolf, D. "Povijesne granice – da ili ne?", *Fokus*, 7. rujna 2007., http://www.fokus-tjednik.hr/vijest_arhiva.asp?vijest=2519&izdanje=107, pretraženo 27.5.2009.
- Segalen, M. (ur.) *Drugi i sličan*, Jesenski i Turk, Zagreb, 2002.
- Tatalović, S. *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, STINA, Split, 2005.

- Terrett, S. *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission: A Contextual Study of Peace-making Efforts in the Post-cold War World*, Ashgate, London, 2000.
- Turkalj, K. *Piranski zaljev. Razgraničenje teritorijalnog mora između Hrvatske i Slovenije*, Organizator, Zagreb, 2001.
- Virilio P. *L'insécurité du territoire*, Galilée, Paris, 1993.
- Vukas, B., *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978.
- Zanini, P. *Značenja granice*, CLIO, Beograd, 2002.

Dokumenti i izvještaji

- Nedovršeni mir*, izvještaj međunarodne komisije za Balkan, B92, Naša Borba, Beograd, 1998.
- Izvještaj Arbitražne komisije konferencije o Jugoslaviji, http://en.wikipedia.org/wiki/Arbitration_Commission_of_the_Peace_Conference_on_the_former_Yugoslavia, 18.3.2009.
- Intervju Johna Armitagea s Paulom Virilijem, *Ctheory Interview With Paul Virilio: The Kosovo War Took Place In Orbital Space*, dostupan na: www.ctheory.net/articles.aspx?id=132, objavljen 2000., pretraženo 18.3.2009.
- Mišljenja Badinterove komisije, dostupno na: <http://www.la.wayne.edu/polisci/dubrovnik/readings/badinter.pdf>, 27.5.2009.
- Ustav FNRJ iz 1963. godine, *Službeni list*, Beograd, 1964.
- Ustav SFRJ iz 1974. godine, *Službeni list*, Beograd, 1974.

Summary

Democracy and political representation of national minorities

Representation of ethnic minorities has become the part of the theory of democracy and democratic representation, by accepting the group pluralism as a genuine basis of democracy, and social representation as an acceptable model of democratic representation. This has created discrepancy between the social representation, which insists upon the representation of all relevant groups within the representative assembly, and dominant liberal concept, which perceives representation not as a mechanism for the protection of collective interests, but for the protection of individual rights and ensuring competent legislative body. Contemporary theory of minority representation aims at re-interpretation and the extension of liberal concept through the use of elements of social representation, thus creating ideas and principles for analyzing models and policies of minority representation. This is also

the premise for the critical examination of the Croatian model of political representation of national minorities.

Keywords: democratic theory, theory of representation, minority representation, Croatian model for the representation of national minorities