

# Pravnopovijesne i međunarodnopravne odrednice (dez)integracijskih procesa država sljednica SFRJ

---

Vukas, Budislav; Fabijanić Gagro, Sandra

Source / Izvornik: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2011, 48, 577 - 612

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:110154>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom](#).

Download date / Datum preuzimanja: **2024-06-26**

**PRAVI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Dr. sc. Budislav Vukas ml., docent  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci

Doc. dr. sc. Sandra Fabijanić Gagro, docentica  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci

## **PRAVNOPOVIJESNE I MEĐUNARODNOPRAVNE ODREDNICE (DEZ)INTEGRACIJSKIH PROCESA DRŽAVA SLJEDNICA SFRJ**

UDK: 321.013 (497.1)

327.39

*Pregledni znanstveni rad*

*Primljeno: veljača 2011.*

Povijest europskih odnosa bogata je procesima koje određuju pojave integracija, dezintegracija, teritorijalnih podjela, oružanih sukoba itd., uzrokovanih političkim, ideološkim, vjerskim i drugim razlozima. Iskustvo s prostora bivše Jugoslavije u devedesetim godinama XX. stoljeća svakako pokazuje vrlo osobit primjer dezintegracije jedne složene države. Autori rada ukazuju na osnovna dezintegracijska kretanja u raspadu Jugoslavije, obrazlažući ih s međunarodnopravnog motrišta, iz perspektive znanosti o državi kao dominantnom subjektu međunarodnog prava, njezinog konstituiranja i međunarodnog priznanja. Budući da su glavni vanjskopolitički ciljevi bivših jugoslavenskih republika nakon stjecanja neovisnosti usmjereni ponovnom integriranju u Europsku uniju (neke i u NATO-savez), budućnost dijela jugoistočnoeuropskog prostora bit će ponovno označena njihovom integracijom. Iako se to može činiti ironičnim, autori primjećuju i naglašavaju kako se radi ne samo o radikalno drukčijem obliku integracije (u odnosu na totalitarni režim jugoslavenske države, s obilježjima planske privrede, bitne suspenzije temeljnih ljudskih prava i demokratskih standarda), već, ipak, o bitno drukčijoj percepciji određenja države u novom integracijskom okviru. Za razliku od države, shvaćene tek u formalno-pravnom smislu državnosti, bez mnogih faktičkih odrednica državnosti u bivšoj jugoslavenskoj državi, novo shvaćanje državnosti, unatoč njezinu liberalističkom poimanju, ipak afirmira državu kao temeljnog subjekta suvremene međunarodne zajednice.

**Ključne riječi:** *sukcesija, države sljednice, integracija, dezintegracija, Hrvatska, Europska unija, bivša Jugoslavija*

U globaliziranom svijetu, u kojemu su međuljudski i međudržavni odnosi izrazito isprepleteni i međusobno uvjetovani, pojava međudržavnih integracija vrlo je česta. Teško je, čak i nemoguće uopće zamisliti svijet u kojemu bi neka radikalnija autarkičnost mogla biti prihvaćena kao jamac uspješnog razvitka jednog naroda ili entiteta. Trendovi integracija ili oblika međunarodnih odnosa temeljenih na čvrstoj međudržavnoj suradnji, bili oni formalni ili neformalni, nezaobilazan su čimbenik realnosti suvremenog svijeta. Stoga su i osnovni vanjskopolitički ciljevi novo-konstituiranih neovisnih država Istočne Europe u ranim devedesetim

godinama prošlog stoljeća i bili usmjereni na njihov pristup Europskoj uniji, kao dominantnoj europskoj integracijskog formaciji te NATO-savezu, kao organizaciji stožerne transatlantske sigurnosti i stabilnosti. Takvi su ciljevi razumljivi(ji) s obzirom na povijesne razloge bolnih iskustava međunarodne pozicije tih država, bilo da su one egzistirale u sustavu sovjetskih kvazi-kolonija, bilo u neprirodnim federativnim, multinacionalnim/multietničkim državama, koje nisu bile temeljene na demokratski prihvatljivim i prihvaćenim zajedničkim odrednicama.

Povijesna iskustva država sljednica bivše jugoslavenske federacije vrlo su različita, kako u njihovom ondašnjem položaju i političkoj ulozi u jugoslavenskoj zajednici, tako i u činjenici što su te države, kao članice federacije, nužno slijedile ukupnu državnu politiku. Ključan faktor koji će odrediti povijesni hod jugoslavenske državne integracije bio je razvidan u velikim razlikama u političkoj, gospodarskoj, kulturnoj i socijalnoj razvijenosti njezinih naroda, kao i u izrazitoj različitosti vjerskih, povijesnih i nacionalnih karakteristika.

## 1. UVOD ILI „PUT U RASPAD“ JUGOSLAVENSKE INTEGRACIJE

Temeljna ishodišta nemogućnosti opstojnosti jugoslavenske države<sup>1</sup> vezana su uz sam postanak zajedničke države južnoslavenskih naroda, u kojem trenutku će biti nametnuta takva načela unutarnje organizacije, koja će onemogućavati njezino postojanje kao ravnopravne državne zajednice njezinih naroda. Prvotne tzv. južnoslavenske ideje, nastale ponajprije među hrvatskim intelektualnim i političkim grupacijama, o načelima ravnopravnosti jugoslavenske zajednice, temeljem odluka o ujedinjenju državnopravnih entiteta (u drugoj polovici 1918. godine), u okolnostima tadašnje vojno-diplomatske nadmoći Kraljevine Srbije i diktatu međunarodne zajednice, nisu imale uspjeha. Tako je 1. prosinca 1918. godine stvorena država, koja se ničim nije mogla odrediti kao „zajednička država južnoslavenskih naroda“. Detaljnijom analizom možemo zaključiti da se ovdje radilo o unitarističkom velikosrpskom režimu, povremeno iz nekih pragmatičnih razloga oslanjanom na političke strukture i ostalih južnoslavenskih naroda. Taj je režim karakterizirala izrazita segregacijska politika, posebice prema Hrvatima i drugim nesrpskim narodima, kao i politika nasilja, državni centralizam i unitarizam, s povremenim pseudo-parlamentarnim obilježjima. Sva nastojanja rekonstrukcije jugoslavenske države na načelima federalizma, ili nekog oblika koji bi vrednovao nacionalnu ravnopravnost južnoslavenskih naroda, nikada nisu uspjela saživjeti. Možemo to pratiti u neuspjelim pokušajima specifičnog državnoopravnog reorganiziranja jugoslavenske države uoči Drugog svjetskog rata (Banovina Hrvatska 1939.), a napose u neuspjelim idejama, pa i nastojanjima preuređenja države na federativnim načelima u vremenu koje mu je uslijedilo. Iako se radilo o državi koja se s ustavnopravnog motrišta deklarirala kao federacija

---

<sup>1</sup> Neke od temeljnih obilježja jugoslavenske zajednice sistematizirao je Hrvoje Matković: V. u: Matković, H., Zaključne napomene uz proučavanje povijesti Jugoslavije, Studije iz novije hrvatske povijesti, Golden Marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2004., str. 452.-457.; V. i u: Matković, H., Povijest Jugoslavije – hrvatski pogled, Naklada Pavičić, Zagreb, 1998..

temeljena na načelima ravnopravnosti naroda (nakon 1945. godine), Jugoslavija je uvijek egzistirala na temelju velikosrpskog koncepta, kojega je nakon Drugog svjetskog prikrivao novi oblik unitarizma i državnog centralizma, oblikovan specifičnom ideologijom socijalizma.

To je i osnovni uzrok načelno bipolarne političke scene, koja je pratila čitavu jugoslavensku povijest. S jedne strane su se nalazile političke stranke, kasnije strukture vezane za Komunističku partiju i JNA koje su se zalagale za politički koncept centralizma i unitarizma (od 1945. godine i po uzorima na državnopravno uređenje SSSR-a), dok su na drugoj strani bili blokovi koji su se zalagali za federalizaciju jugoslavenske monarhije, a kasnije i za ostvarenje i funkcioniranje istinskih federativnih ustavnih načela, čija provedba nije bila uvelike provedena, kao ni veće građanske i političke slobode, elementi tržišnog gospodarstva i tsl. No, u okolnostima državnog centralizma i specifičnih vizija o obliku jugoslavenske socijalističke države, takve reforme su bile neostvarive. Na ovom mjestu, bez daljnjih razmatranja, samo ukazujemo na postojanje nekih posebnih političkih stajališta i pokreta, koji su obilježili dio povijesti bivše države, a koji će istodobno biti i uzrokom jačih političkih potresa u državi, poput primjerice Hrvatskog nacionalnog pokreta, poznatog kao Hrvatsko proljeće.

Jugoslavensku su zajednicu činili narodi i države, različitih civilizacijskih karakteristika i stupnjeva modernizacije svojih pravnih i političkih institucija. I dok su Hrvatska (s položajem osobite autonomije unutar Austro-Ugarske) i slovenske zemlje u složenim okolnostima austro-ugarskog državnog sustava ipak počele razvijati elemente modernih institucija građansko-demokratskog društva, takva iskustva u Kraljevini Srbiji i Crnoj Gori imala su bitno drukčije odlike.<sup>2</sup> Moderna ustavnopravna rješenja transplantirana iz europskih država, nisu mogla slijediti slabu gospodarsku razvijenost balkanskih država s vrlo uskim slojem srednje izobražene klase, koje su ponegdje bile temeljene i na plemenskim osnovama.<sup>3</sup>

Velike razlike na civilizacijskoj razini imale su svojega odjeka i u gospodarskim odnosima. Jugoslavenska je država bila temeljena na koncepcijama vrlo centralističke ekonomske politike, koja je ponajprije pogodovala interesima velikodržavnih krugova i razvitka samo onih sadržaja, o kojima je odlučivalo državno središte. Bitan gospodarski napredak nije donijelo niti razdoblje nove jugoslavenske vlasti nakon 1945. godine, koje, i unatoč povremenom rastu, nikada nije bilo temeljeno na stvarnim učincima. Dapače, temelj spomenutog gospodarskog napretka može se promatrati na dvojakim osnovama – s jedne strane, na specifičnim mehanizmima jugoslavenske države i samoideološkim osnovama, a s druge strane na međunarodnim zajmovima. No, jedan od glavnih uzroka nužnosti raspada jugoslavenske države, svakako je složena gospodarska kriza osamdesetih godina XX. stoljeća, kojoj je prethodilo suzbijanje približavanja

<sup>2</sup> O ustavnopravnom razvitku Srbije i Crne Gore, (ali i o temeljnim odrednicama hrvatske državnopravne povijesti) v. više u: Bartulović, Ž., Randelović, N., Osnovi ustavnopravne istorije jugoslovenskih naroda, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2009..

<sup>3</sup> O tome više u: Čepulo, D., Prava građana i moderne institucije – europska i hrvatska pravna tradicija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2002., str. 14. i dalje.

načelima slobodnoga tržišta (poput nastojanja hrvatskih republičkih vlasti u drugoj polovici šezdesetih godina). S tim su trendovima u uskoj vezi i izrazita socijalna različitost u Jugoslaviji, od primjera naglašene socijalne diferencijacije u Kraljevini SHS/Jugoslaviji, pa do takvih mehanizama koji su trebali na socijalno radikalnan način riješiti te razlike, sukladno novoj koncepciji egalitarnog društva, temeljenoj na diktaturi proletarijata i sl.

Ostavljajući otvorenim i nedovršenim elaboriranje o osnovnim anatomskim odrednicama jugoslavenske zajednice,<sup>4</sup> ipak na ovom mjestu valja upozoriti na dvije vrlo značajne činjenice.

Prva je okružje opstojnosti jugoslavenske države. Naime, ona je nedvojbeno bila utemeljena na interesima i međuovisnostima velikih sila, kako u vremenu između dva svjetska rata, a tako i napose nakon Drugog svjetskog rata. U okvirima hladnoratovskog svijeta, izrazit interes Zapada bio je očuvati jugoslavensko državno zajedništvo, kako zbog sigurnosnih razloga stabilnosti jugoistočne Europe, tako (i prvenstveno) zbog imperativa „demontiranja“ Istočnog bloka. Stoga je napose od pedesetih godina XX. stoljeća prihvaćen Titov koncept miroljubive aktivne koegzistencije i mogućnosti suradnje i s državama različitog društvenog i ekonomskog tipa. SSSR je konstantno i (unatoč mijenama svojih odnosa s Jugoslavijom) nedvojbeno bio njezin skrbnik, pa je ona, kao konstrukt velikih sila – opstajala u međunarodnoj zajednici. U takvoj situaciji velike sile, bilo zapadne, a napose istočne, nisu pokazivale interes za izrazite antidemokratske odnose u jugoslavenskoj državi.

Drugo je pitanje shvaćanje suverenosti jugoslavenskih republika, koje je, ipak, temeljem barem teorijsko-pravnih kategorija prava naroda na samoodređenje (sadržanog u svim ustavima FNRJ i SFRJ) bilo podlogom njegova koncipiranja u devedesetim godinama XX. stoljeća.

Svi ustavi jugoslavenskih republika teorijsko-pravno polaze od činjenice njihove državnosti, koje su, sukladno osnovnim federativnim idejama, dio svoje suverenosti prenijele na jugoslavensku federaciju.<sup>5</sup> Tako se u svakom pogledu može govoriti o ustavnopravnoj suverenosti jugoslavenskih republika – država.

No, načela federalizma ipak su se znatno razlikovala od njihovih klasičnih sadržaja, pa je tek Ustav SFRJ iz 1974. godine definirao određene elemente „klasičnog“ federalizma, ali i nekih odrednica konfederalizma, dajući republikama

---

<sup>4</sup> O pravno-povijesnim odrednicama zajedničke jugoslavenske države, s raznih motrišta napisano je izuzetno mnogo. Najznačajniji autori takvih radova svakako su: Ferdo Čulinović, Ivan Beuc, Neda Engelsfeld, Lujo Margetić, Bogdan Krizman, Dalibor Čepulo, Hodimir Sirotković, Ferdo Šišić, Željko Bartulović i drugi. O radovima v. više u: Engelsfeld N., *Povijest hrvatske države i prava – razdoblje od 18. do 20. stoljeća*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1999. ili novija izdanja.

<sup>5</sup> O tome v. u: Margetić, L., Beuc, I., Čepulo, D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu – studijsko gradivo* (priređio: D. Čepulo), Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 213. i dalje, i tamo navedena literatura; Vukas, B. ml. *O hrvatskoj državnosti u vremenu 1945. – 1992.*, *Vladavina prava*, god. V, br. 1, 2001., str. 7.-24.; Degan, V.Đ., *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2002. Za ustavnopravnu genezu socijalističke jugoslavenske države v. поближе u: Sruk, J., *Ustavno uređenje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, Zagreb, 1982..

naglašeniju samostalnost.<sup>6</sup> Ona se ponajprije odražavala u pravu na samostalno donošenje vlastitih ustava, potvrdi – ratifikaciji saveznog ustava, ali (napose nakon 1974.) i u naglašenijoj participaciji republika u saveznim federalnim tijelima, kao i u mogućnosti kreacije svojih republičkih državno-pravnih individualiteta (čak i u nekim pitanjima iz djelokruga obrane i vanjskih odnosa). No faktički, vlast u socijalističkoj Jugoslaviji bila je koncentrirana na savezna i republička tijela partijskih organizacija. Partijska struktura, u prvim vremenima nakon 1945. izrazito centralistička, ipak od 1974. poprima heterogenost vezanu za republička rukovodstva. Vidjet ćemo u nastavku da su upravo ti fenomeni postajali dezintegrirajućim čimbenikom u Jugoslaviji. U svim razdobljima partijski je organizam ipak činio široku mrežu svojih sastavnica, od temeljnih mjesnih organizacijskih struktura, organizacija u svakom poduzeću ili ustanovi ili tzv. društveno-političkoj instituciji, pa do republičkih i saveznih razina. U zajedništvu s elementima tajnih službi, strukturama JNA i drugim izvorima represivnog aparata, konačno vrhovnim doživotnim arbitrom Josipom Brozom Titom, sudstvom (koje tek kasnije postaje u neku ruku profesionalnije, ali dominantno instrumentalizirano partijskim utjecajem), o stvarnoj suverenosti republika, pa i temeljnim pravnim i institucionalnim načelima funkcioniranja federacije, teško je bilo moguće govoriti.

Trenutak raspada SFRJ poklapa se sa širim regionalnim kontekstom – demokratskim promjenama diljem Europe. Procesi demokratizacije, javnih i otvorenih aktivnosti nacionalnih stranaka s populističkim programima doveli su do organiziranja (prvih) višestranačkih izbora u zemljama Istočne i Srednje Europe, među narodima „utopljenim“ u multinacionalne države, koje su svoj opstanak zahvaljivale upravo socijalističkoj ideologiji.

Izravni uzroci raspada jugoslavenske države su nesumnjivo brojni i svakako nadilaze geopolitički i strateški položaj Jugoslavije. Možemo ih povezati i s već spomenutom ekonomskom krizom osamdesetih godina XX. stoljeća, jačanjem nacionalističkih tenzija u odnosu na etničku složenost Jugoslavije, specifičnostima jugoslavenske kulture, strukturalno-institucionalnim razlozima, krizom marksizma, raspadom Saveza komunista Jugoslavije u siječnju 1990. godine itd.

Bez ulaženja u raspravu o opstojnosti bivše Jugoslavije i moguće rasprave o evidentnosti (ili „neizbježnosti“)<sup>7</sup> budućeg raspada već u trenutku njena nastajanja, jedan događaj nesumnjivo možemo navesti kao izuzetno značajan za sam daljnji postupak konačnog raspada SFRJ – smrt Josipa Broza u svibnju 1980. godine. U uskoj vezi s tim događajem, možemo naglasiti i stav pojedinih autora koji kao jedan od najvažnijih uzroka raspada SFRJ navode njen federalni ustroj. Tu se prvenstveno polazi od borbe za prevlast unutar države, odnosno unutar Saveza

---

<sup>6</sup> O klasičnom federalizmu v. više u: Margetić, L., Beuc, I., Čepulo, D., op. cit., str. 254.

<sup>7</sup> Teoriji o „neizbježnosti“ raspada Jugoslavije, uključujući ovdje i tezu o „vječitoj etničkoj mržnji“ između Srba i Hrvata ili bilo kojeg drugog para iz sastava bivše SFRJ, Jović se izričito protivi, naglašavajući da se većina sukoba u jugoslavenskoj politici nije ticala nacionalnog pitanja, već interpretacije ideologijskog narativa ili pragmatičkih političkih pitanja. V. više u: Jović, D., Jugoslavija, Država koja je odumrla – uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije (1974. – 1990.), Prometej, Zagreb, 2003., str. 19.-20..

komunista Jugoslavije, i to posebice nakon Brozove smrti.

Naime, vodeći se slabošću i nedovršenošću federalnog sustava utemeljenog Ustavom SFRJ iz 1974., pomanjkanjem djelotvornih mehanizama odlučivanja u Skupštini SFRJ, Degan primjerice zaključuje kako je u stvarnosti vrhovni arbitar za rješavanje sporova između republika i pokrajina, ili njih s federacijom, bio upravo Josip Broz Tito. Nakon njegove smrti rasprave o tim sporovima odvijaju se unutar Izvršnog komiteta CKSKJ i postaju izvorom političkih sukoba. I kad je Skupština Srbije u ožujku 1989. godine dokinula autonomiju Vojvodine i Kosova, više nije bilo nikakvih saveznih tijela koja bi te protuustavne promjene poništila temeljem primjene prava.<sup>8</sup>

Taj se stav u suglasju s Jovićevim, koji navodi da na raspad Jugoslavije nisu utjecale etničke netrpeljivosti (navođene iz „laboratorija pomahnitalih ličnosti koje su preuzele vlasti u ovom ili onom njenom centru“),<sup>9</sup> niti ekonomska kriza osamdesetih, već je njena elita, vjerujući u koncept odumiranja države decentralizirala i oslabila funkcije države do te mjere da je država sama postala nemoćna oduprijeti se izazovima – prvenstveno ideološkim alternativama koje su se pojavile u drugoj polovici osamdesetih, a koje su nesumnjivo odredile buduća zbivanja – poglede, razvoj, sukobe i međusobne odnose država sljednica SFRJ.<sup>10</sup>

Sve su bivše republike danas samostalne i suverene države i sve gravitiraju ulasku u Europsku uniju ili se u njoj već nalaze. Osim Slovenije, koja je od 2004. punopravna članica Unije, ostalim državama, bivšim jugoslavenskim republikama, osim Hrvatske, europska je budućnost još poprilično neizvjesna. Međutim, ono što je vrlo jasno naglašeno od strane Bruxellesa, jedan od uvjeta bržeg euro-integriranja jest regionalna suradnja. Unatoč tom zahtjevu i evidentnim naporima i uspjesima suradnje među pojedinim državama, pred sljednicama se u vidu specifičnog izazova još uvijek nalaze mnoga otvorena pitanja: pitanja (pokretanja) agresije, preuzimanja odgovornosti za počinjene zločine, međusobna izručenja optuženih itd. Međutim, kako je suradnja nužan preduvjet ulaska u Europsku uniju, autori u nastavku daju pregled, uvjete i modalitete prošle, trenutne i buduće suradnje, na različitim osnovama. Činjenica jest da, neovisno o neriješenim pitanjima i stalnim diplomatsko-političkim previranjima na ovim prostorima, sljednice Jugoslavije, dvadeset godina nakon njenog raspada izražavaju težnje ka (ponovnom) ulasku u jednu novu vrstu zajedničke integracije. Naravno, svjesni i vođeni bitno različitim odrednicama, modalitetima i osnovama prošlog i budućeg integriranja.

---

<sup>8</sup> Degan, V.Đ., Hrvatska država u međunarodnoj zajednici, str. 224..

<sup>9</sup> Jović, D., op. cit., str. 14..

<sup>10</sup> Više o mogućim uzrocima raspada v. više i u: Rudolf, D. ml.; Rudolf, D.; Čobanov, S., Jugoslavija: unitarna država ili federacija povijesne težnje srpskog i hrvatskog naroda – jedan uzrok raspada Jugoslavije, god. 46, 2009., br. 2, str. 287.-314..

## 2. ALTERNATIVNI MODELI I PRIJEDLOZI JUGOSLAVENSKE DRŽAVNE INTEGRACIJE

Tijekom cijelog razdoblja postojanja (nekog od oblika) jugoslavenske države, posebice u vremenima političkih, odnosno državnih kriza, često su se nudila rješenja za njezinim održanjem. Takva su rješenja uvijek bila u suglasju s ideološkim, stranačkim ili usko osobnim interesima. Najveći dio takvih ideja kretao se u pravcu konfederacije.<sup>11</sup> Konfederacija ili državni savez jest savez više država temeljen na međunarodnom ugovoru, kojim članice saveza ostvaruju određene zajedničke ciljeve ili interese. Stupajući u konfederaciju države članice zadržavaju svoju međunarodnopravnu osobnost, što je osnovna odlika i osnovna razlika ovom tipu integracije u odnosu na federaciju, što jest bio oblik integracije unutar SFRJ.

Već u tijeku Prvog svjetskog rata, u procesu nastanka zajedničke jugoslavenske države pojavile su se vrlo razrađene ideje konfederativnog ustroja nove/buduće jugoslavenske države.

Iako su se konfederalističke ideje odnosile poglavito na definiranje prijelaznog, provizornog razdoblja, od proglašenja ujedinjenja do donošenja ustava, i one mogu ukazivati na zanimljiva rješenja konfederativnog uređenja zajedničke jugoslavenske države. Pobornici takvih ideja bili su Hrvati i Slovenci, a kao primjer možemo spomenuti, zbog srbijanskih opstrukcija kasnije neprihvaćenu, Ženevsku deklaraciju iz studenog 1918. godine. Prema tom nacrtu trebalo je biti oformljeno tzv. „Zajedničko ministarstvo“ kao oblik prijelazne vlade, utemeljeno na paritetnim i ravnopravnim principima.<sup>12</sup> Prema Čulinovićevom mišljenju takva zajednica, osim više odlika federacije imala bi i dva obilježja konfederacije: 1) obje države u potpunosti bi zadržale svoju suverenost i pravo odlučivanja o svim onim poslovima koji nisu prenijeti na zajedničku državu i 2) „Zajedničko ministarstvo“ u potpunosti bi ovisilo o odlukama svojih Vlada (Vlada Kraljevine Srbije i Narodno vijeće SHS). To „Zajedničko ministarstvo“ moglo bi se, dakle, smatrati nekim vidom konfederativnog organa, no u ovom slučaju s nadležnostima „supranacionalne egzekutive“, jer se radilo o provizornom stanju nepostojanja zajedničkog parlamentarnog tijela.<sup>13</sup>

Međutim, sama ustavnopravna struktura, te politička zbilja i stavovi vodećih protagonista Kraljevine SHS/Jugoslavije nisu davali nikakve mogućnosti alternativnim ustavnim rješenjima transformacije unitarističke jugoslavenske

---

<sup>11</sup> Na početku razrade tih konfederalnih ideja važno je naglasiti da međunarodno pravo ne poznaje neki uobičajeni jednoobrazni model konfederacije, već dopušta stvaranje najrazličitijih oblika unutar onog što možemo nazvati „konfederativnom strukturom“.

<sup>12</sup> „Vlada Kraljevine Srbije i Narodno vijeće u Zagrebu produžit će otpravljati poslove svaki u svojem unutrašnjem pravnom i teritorijalnom djelokrugu na redovan način, kakav god postoji, dok Velika Skupština ujedinjenih Srba, Hrvata i Slovenaca (Konstituenta) izabrana općim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem svih građana, ustavom ne propiše definitivno ustrojstvo države.“

<sup>13</sup> Čulinović, F., *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. stoljeća*, - knj. II., Školska knjiga, Zagreb, 1954., str. 207.-209.; Za tekst Ženevske deklaracije v. u: Šišić, F., *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, „Naklada Matica Hrvatska“, Zagreb, 1920., str. 236.-241..



države. Izrazita centralistička politika imala je svojega odjeka i u teritorijalno-upravnom uređenju države, pa su već od prvog Ustava iz 1921. i kasnijih zakona razbijene sve povijesne posebnosti nekadašnjih nacionalnih cjelina ili povijesnih pokrajina. Otvorena diktatura koja će Jugoslaviju praktički pratiti od 6. siječnja 1929. do okupacije 1941. neće dopuštati nikakve mogućnosti državne transformacije u upravno-teritorijalnom smislu, iako je država podijeljena na banovine, koje su slijedile osnovna načela upravno organizirana iz prethodnog razdoblja.

Izuzetak je stvaranje posebnog oblika državne decentralizacije u vidu Banovine Hrvatske 1939. godine, s ciljem pokušaja rješavanja hrvatskog nacionalnog pitanja u državi. No, pogubno međunarodno-političko okruženje i nedostatak raspoloženja državnih vlasti za provedbu takvih odlika, na što osobito upućuje i državni udar iz ožujka 1941. neće dati većih izgleda u nastojanjima znatnije državnopravne transformacije kraljevske jugoslavenske države, prema nekim alternativnim modelima.

Tijekom Drugog svjetskog rata zapaženi su prijedlozi Hrvatske seljačke stranke o posebnom vidu jugoslavenske konfederacije, međutim, kasnija su kretanja ipak išla u pravcu stvaranja, doduše, formalnopravno ravnopravne federacije, ali u zbilji centralističke dogmatsko-unitarističke države, što je skoro pola stoljeća kasnije i dovelo do njenog raspada.

S novim režimom nakon 1945. godine jugoslavenska se država nalazila u stalnoj opasnosti svojega raspadanja. Iza naočigled stabilnog ideološkog monolitnog partijskog sustava vodile su se stalne rasprave o svim ključnim pitanjima, pa i o preuređenju jugoslavenske zajednice, a gotovo od samih početaka pojavljivale su se i ideje o nužnosti njene transformacije u pravcu konfederalizacije.

Jednu od zanimljivih ideja konfederativne integracije iznio je Eduard Kardelj, jedan od najbližih Titovih suradnika i utemeljitelj ideologije jugoslavenskoga jedinstva, početkom šezdesetih godina prošlog stoljeća. U okolnostima kompleksnog nacionalnog stanja tog vremena, Kardelj je polazio od teze kako je jugoslavenska država nastala na principu ujedinjenja oko ideala socijalizma te da je vrlo jednostavno moguće izvršiti njenu konfederalizaciju, kao specifičnog vida stabilizacije stanja u državi.<sup>14</sup> Naime, bilo je to razdoblje iznimno dinamičnih političkih odnosa tog vremena, kada je jugoslavenska država ozbiljno uzdrmana pojavama nacionalnih pokreta, kada nacionalistička politička promišljanja postaju realnost i uzori (mogućih) promjena. Primjerice, preobrazba jugoslavenske države iz federacije u konfederaciju bila je namjera hrvatskog vodstva Saveza komunista, ujedno i vodstva Hrvatskog nacionalnog pokreta. Ona se očitovala u zahtjevima

---

<sup>14</sup> U svom modelu konfederalizacije državnog i društvenog sustava, Kardelj osobito naglašava decentralizaciju financijskih sredstava, smatrajući kako efikasnost rada banaka treba mjeriti prema njezinom profitu. On ukazuje i na nužnost diferenciranja nadležnosti saveznih banaka u odnosu na republičke. Kardelj se posebno zalaže i za novi devizni režim. Ti bi novi financijski standardi, uz bitnije državnopravne promjene trebale stabilizirati jugoslavensku državu. V. više u: Vukas, B. ml., Prijedlozi i nacrti konfederalizacije Jugoslavije 1990./91. – posljednji pokušaji „spašavanja“ zajedničke države, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27, br. 2, 2006., str. 766.

za gospodarskom decentralizacijom, deetatizacijom velikih državnih poduzeća, ali i radikalnim promjenama u funkcioniranju pravnih i faktičkih mehanizama u Jugoslaviji (primjerice, reforma deviznog sustava, ekonomski koncept tzv. čistih računa, detaljna reforma savezne politike prema tzv. nerazvijenim republikama, eksploatacija državnih dobiti od turizma i sl.).<sup>15</sup>

Radi se o postavkama koje će u daljnjem razvoju dovesti do ustavnih amandamana 1971. i novog saveznog Ustava 1974. godine, tzv. Konfederalnog ustava. Iako su među teoretičarima pretežniji stavovi osporavanja karaktera SFRJ kao konfederacije (jer prvenstven je zaključak da konfederalizacija zemlje, u smislu ustavnopravne transformacije, nije uspjela), važno je napomenuti da su njeni mehanizmi prema spomenutim ustavnim rješenjima ipak ukazivali na znatne elemente konfederacije: naglašena je državnost republika, vidljiva u njihovom ograničenom međunarodnopravnom subjektivitetu,<sup>16</sup> rasformirani su mnogi fondovi federacije u korist republika, federativni organi ustrojeni su na načelima pariteta, a ne više na, do tada postojećem, većinskom modelu.

Novе ideje konfederalizma javljaju se pred sam raspad SFRJ, posebice u stavovima slovenskih<sup>17</sup> i hrvatskih<sup>18</sup> intelektualnih krugova, koji načelno vide mogućnost „spašavanja“ Jugoslavije u njenom ustanovljavanju u obliku saveza suverenih država. U listopadu 1990. objavljen je Zajednički prijedlog Predsjedništva Hrvatske i Slovenije, pod nazivom Model konfederacije u Jugoslaviji. Radi se o modelu temeljenom na primjerima tadašnjeg iskustva stvaranja europske supranacionalne pravne strukture, koji je istodobno vodio računa i o osobitostima vrlo osjetljivih odnosa jugoslavenske krize i različitih početnih stajališta, odnosno motiva tadašnjih republika. Zajednički prijedlog kreće od tetrahijškog koncepta glavnih organa, koji su u to vrijeme bili poznati i primjenjivani na razini Europske zajednice.<sup>19</sup>

Treba naglasiti da iako je Slovenija načelno početno podržala ovaj zajednički prijedlog, njeni su zahtjevi prvenstveno bili usmjereni na tzv. model *ala carté*, kojim

---

<sup>15</sup> Ibid., str. 767 i dalje.

<sup>16</sup> Tako je, primjerice, članak 332. stavak 8. Ustava SRH davao Republici mogućnost sudjelovanja u procesu kreiranja vanjske politike SFRJ, dok je Ustav u članku 350. stavku 4. predviđao mogućnost da Republika daje suglasnost na one međunarodne ugovore za čiju su provedbu nadležna republička tijela vlasti. Na taj način Republika sudjeluje u onim međunarodnim odnosima koji se odnose na delegirane joj nadležnosti od strane Federacije.

<sup>17</sup> Tako, primjerice, slovenski intelektualni krugovi okupljeni oko Grafenauera i Rupela, raspravljajući o (budućem) položaju Slovenije vide više opcija, između ostalog i mogućnost jače reforme jugoslavenske federacije, u pravcu „federacije koja neće priznavati državnu suverenost samo formalno“, što je u osnovi konfederativan prijedlog. V. više u: Jović, D., op. cit., str. 433. i dalje.

<sup>18</sup> Primjerice, Ivan Supek, koji se otvoreno izjašnjavao u prilog konfederativnog preuređenja jugoslavenske države i naglašavao kako je stvaranje konfederativnog modela države, kojeg treba žurno uključiti u europske institucije, jedan od temeljnih postulata u pristupu razjašnjavanja (i razrješenja) jugoslavenskog pitanja.

<sup>19</sup> Kao osnovni organi Konfederacije tako su se predlagali Savjetodavni parlament, Vijeće ministara, Izvršna komisija i Konfederalni sud. Više o modalitetima Zajedničkog prijedloga v. u: Vukas, B. ml., Prijedlozi i nacrti konfederalizacije Jugoslavije 1990./91. – posljednji pokušaji „spašavanja“ zajedničke države, str. 771. i dalje.

bi suverenim državama bili ponuđeni sadržaji u kojima mogu stvoriti i provoditi stanovite zajedničke politike, već prema volji i političkim pogledima pojedinih država, a bez bilo kakve jače suprainstitucionalne strukture. To je zapravo trebao biti niz bilateralnih ugovora država članica, temeljen na zajedničkim načelima, iz kojih države potpuno slobodno biraju sadržaje svoje međusobne suradnje, s možebitnim koordinacijskim tijelima, kroz koje bi se ostvarivala takva suradnja.<sup>20</sup> Zajednički je prijedlog, bliži hrvatskim stajalištima, bio inspiriran idejama tadašnjega ustroja Europske zajednice, te povijesnim iskustvima konfederativno uređenih država.

Istodobno, srbijanska je strana odbacila ideju iz Modela konfederacije, pouzdajući se u oružanu silu JNA, koja je bila pod njenim nadzorom. Po Deganovom mišljenju, zbog straha od Srbije, ali i u želji da očuvaju SFRJ, taj Model nisu prihvatile niti poduprle ni Bosna i Hercegovina i Makedonija,<sup>21</sup> a potrebno je naglasiti da Model nije bio prihvaćen ni od strane međunarodne zajednice.

Naznake određenog oblika konfederacije čule su se (iako iznimno rijetko i u vidu izoliranih ideja) i u Srbiji. Vođa Srpskog pokreta obnove Vuk Drašković ranih devedesetih, neposredno nakon raspada Saveza komunista Jugoslavije 1990. godine, zagovarao je tročlanu konfederaciju u Jugoslaviji, u kojoj bi srpska zajednica uključivala Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju, Crnu Goru i dijelove Hrvatske s većinskim srpskim stanovništvom. Ipak, većina je Srba smatrala da je konfederacija najgora od svih mogućih opcija. Bila je to posljedica stava da je Jugoslavija već dovoljno „isparcelirana“ i da bi svako daljnje popuštanje vodilo njenom konačnom kraju.<sup>22</sup>

U Hrvatskoj je bio zapažen (pa čak i prihvaćen kao službeni stav Vlade) Plan u pet točaka Davorina Rudolfa, iz sredine 1991. godine (nakon proglašenja samostalnosti Hrvatske i Slovenije).<sup>23</sup> Vukas ml. označuje ovaj Plan kao pokušaj iznalaženja kompromisa između rigidnih stavova srbijanske politike, s jedne strane i imperativa zaštite (prije svega) hrvatskih nacionalnih interesa, a sve u cilju izbjegavanja sukoba koji započinje u tom trenutku.<sup>24</sup> Novi model konfederacije nije determiniran samo znanošću međunarodnog prava ili povijesno-pravnim

<sup>20</sup> Neki oblici suradnje predloženi su s alternativama, ali su neki konkretizirani i dijelom prošireni. To je bilo glede carinske unije, zajedničkog tržišta i monetarne unije, neovisno o konačnoj odluci hoće li svaka država imati svoju valutu ili će postojati zajednička valuta sa središnjom emisijskom bankom. Alternativno je bila formulirana i politika temeljne infrastrukture na području prometa, veza, energetike i poljoprivrede. Bio je dodan i dio o politici konkurencije. V. više u: Degan, V.Đ., Hrvatska država u međunarodnoj zajednici, str. 230..

<sup>21</sup> Ipak su svega nekoliko mjeseci kasnije Alija Izetbegović i Kiro Gligorov i sami predložili Platformu o budućoj jugoslavenskoj zajednici na modelu koji je podsjećao na hrvatsko-slovenski prijedlog. Degan primjećuje nejasnoću pojedinih dijelova Platforme, naglašavajući da se radi o namjernim propustima u jasnoći i preciznosti (primjerice, u detaljima o zajedničkim organima), kako bi se na taj način dobio prostor za daljnje rasprave. Degan, V.Đ., *ibid.*, str. 231..

<sup>22</sup> Jović, D., *op. cit.*, str. 478..

<sup>23</sup> V. dalje u poglavlju pod 3.

<sup>24</sup> O pravno-političkoj pozadini sukoba koji je uslijedio v. više u: Fabijanić Gagro, S., Vukas, B. ml., Pravna priroda i politička pozadina oružanih sukoba u Hrvatskoj i BiH, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 58, br. 5, 2008., str. 1159.-1199..

iskustvima i realitetima, već prvenstveno pragmatizmom u pokušaju rješavanja jugoslavenske krize. Osnovne točke ovog plana bile su sljedeće: 1) međusobno priznanje odluka o samostalnosti novih država, sljednica SFRJ, uz poziv trećim državama da učine isto;<sup>25</sup> 2) poštivanje međunarodnih obveza;<sup>26</sup> 3) otpočinjanje postupka razdruživanja;<sup>27</sup> 4) kreiranje konfederacije;<sup>28</sup> obveza poštivanja ljudskih i manjinskih prava. Iako ga je većina tadašnjih vrhovnih dužnosnika bivših jugoslavenskih republika ocijenila kao dobrom podlogom za nastavak međudržavnih<sup>29</sup>/međurepubličkih pregovora, njegov „neuspjeh“ treba sagledati u specifičnom vremenskom okviru početka oružanog sukoba na ovim prostorima.<sup>30</sup>

U trenutku kad se oružani sukob u Hrvatskoj već rasplamsao, u jesen 1991. na prijedlog Vijeća ministara Europske zajednice započela je Konferencija o Jugoslaviji. Prvenstveni plan Konferencije (pokazat će se – neuspjeli) bio je pokušaj postizanja primirja i zaustavljanja agresije na Hrvatsku. Autori se osvrću na ovaj skup jer je jedan od prijedloga za konkretno rješavanje krize bio usmjeren na stvaranje svojevrstne konfederacije. Po Nacrtu Konferencije, koji je trebao predstavljati temeljni međunarodni ugovor buduće konfederacije, predviđeno je da tom savezu pristupaju samostalne i suverene države, čije je postojanje i neovisnost potvrđeno priznanjem svake pojedine članice budućeg saveza, s mogućnošću izlaska iz njega. Posebna pozornost posvećena je suradnji na području zaštite ljudskih prava, posebice prava manjina.<sup>31</sup> Bila je predviđena suradnja na mnogim područjima (prema uzoru na suradnju unutar Europske zajednice). Predviđeno je stvaranje određenog oblika carinske unije, zajednička sigurnosna, policijska,

---

<sup>25</sup> Međunarodno priznanje pretpostavlja da nove države kao novi subjekti međunarodnog prava poštuju njegova temeljna načela, primjerice: načelo poštivanja teritorijalne cjelovitosti i suverenosti druge države, zabrane sile itd.

<sup>26</sup> Ova se točka prvenstveno odnosi na obvezu mirnog rješavanja sporova, posebice „poštivanje postupaka i foruma za rješavanje sporova, uključujući Međunarodni sud i arbitražu“. Radi se o točki koja se u konačnici, unatoč tome što Plan nije uspio, pokazala vizionarskom, jer će se cjelokupna kriza na prostoru bivše Jugoslavije rješavati uz suradnju s međunarodnim institucijama i forumima koji imaju zadaću mirnog rješavanja sporova.

<sup>27</sup> Ovdje se prvenstveno misli na gašenje saveznih tijela i institucija, odnosno redefiniranje njihove nove uloge u konfederativnom modelu integracije.

<sup>28</sup> Sukladno Rudolfovoj zamisli, stvaranje saveza suverenih država teklo bi istodobno s postupkom razdruživanja, kako bi se na taj način očuvao svojevrstan kontinuitet funkcioniranja saveznih tijela vlasti i omogućila njihova lakša transformacija u zajednička konfederativna tijela. Autor je uzor takve integracije vidio u funkcioniranju Europske zajednice.

<sup>29</sup> Unatoč proglašenju samostalnosti Hrvatske i Slovenije, Brijunskom deklaracijom iz srpnja 1991. obje su se države obvezale „zamrznuti“ svoje ustavne odluke o samostalnosti i suverenosti na rok od tri mjeseca (do 7. listopada). Istekom tog roka, 8. listopada 1991., Hrvatska donosi svoju povijesnu Odluku o raskidu državnopravnih sveza s ostalim republikama i pokrajinama SFRJ.

<sup>30</sup> Kratak napad na Sloveniju i početak oružanog sukoba u Hrvatskoj dogodili su se upravo u vrijeme objavljivanja Plana.

<sup>31</sup> Konferencija je inzistiranjem na specifičnim standardima pokušala odgovoriti na teška kršenja ljudskih prava u tom trenutku, kao posljedicu međuetničkih i međunacionalnih oružanih sukoba na tom prostoru. Nacrt je predviđao uspostavu političkih autonomija na onim područjima država članica gdje nacionalna manjina predstavlja većinu u odnosu na većinsko stanovništvo u državi. Takva će se stajališta vrlo brzo pokazati opravdana, kad će širenjem sukoba i njegovim izbjicanjem na području BiH jugoslavenska kriza dobiti novu dimenziju.

kulturna, socijalna suradnja, mogućnost uspostave zajedničke tržišne i monetarne unije itd.

U konačnici su svi pokušaji konfederativnog „spašavanja“ Jugoslavije kroz razne oblike integriranja postali uzaludni. Neizbježnost raspada „zajednice ravnopravnih naroda i narodnosti Jugoslavije“ na početku posljednje dekade XX. stoljeća postala je očita. No, u kasnijem procesu međunarodnih priznanja sljednica SFRJ, upravo je posljednji spomenuti pokušaj njihova konfederiranja od posebnog značaja.<sup>32</sup>

Istodobno, u međunarodnopravnom smislu pojavilo se novo pitanje – pitanje trenutka raspada SFRJ i nastanka suverenosti njenih država sljednica. Sve su one u određenim (različitim) trenucima izrazile volju svojih državljana za egzistiranjem u međunarodnoj zajednici u vidu samostalnih i neovisnih država.

### **3. PITANJA SUKESIJE I SUVERENOSTI DRŽAVA SLJEDNICA – JUGOSLAVENSKA „DEZINTEGRACIJA“**

U međunarodnom pravu vlada mišljenje da je stvaranje nove suverene i neovisne države zakonit i priznat način u vršenju prava naroda na samoodređenje na njegovu području. Nastanak nove države je vrlo često pitanje činjenica, koje izmiče pravnim pravilima, unatoč tome što međunarodno pravo ipak postavlja kriterije za transformaciju jedne zajednice u novu državu.<sup>33</sup> Na tome tragu je i mišljenje Arbitražne komisije Konferencije o Jugoslaviji, koja je također potvrdila stav da je pitanje proglašenja samostalnosti pojedinih republika u sastavu jugoslavenske federacije pitanje činjenica, odnosno da nastanak nove države nije podložan pravilima međunarodnog prava, već se prvenstveno radi o faktičnim pitanjima.

U situacijama koja otvaraju pitanja sukcesije, čin raspada jedne, odnosno nastanka druge države ili više njih može se dogoditi neovisno o volji prethodnice, odnosno protivno volji pojedine države članice raspale (u ovom našem slučaju) federacije, dakle izvan bilo kakvog unutarnjeg akta ili ugovora o raspadu, što su sve slučajevi koji se mogu primijeniti i na raspad SFRJ.

S obzirom na činjenicu da sam raspad nije bio „jednokratna“ činjenica, već kontinuirani proces (a djelomično se postavljalo i pitanje radi li se tu možda o secesiji pojedinih republika),<sup>34</sup> Arbitražna komisija Konferencije o bivšoj

---

<sup>32</sup> Njegov članak II., odnosno katalog ljudskih i manjinskih prava sadržan u njemu, postat će jedan od uvjeta za priznanje samostalnih država.

<sup>33</sup> V. članak 1. Konvencije iz Montevida iz 1933. Uvjeti za postojanje, odnosno nastanak države koji iz tog članka proizlaze jesu četverostruki: stanovništvo, područje, vlada i sposobnost ulaska u odnose s drugim državama (iako se posljednja dva uvjeta u pravnoj znanosti drže jedinstvenim). To proizlazi i iz zaključka Arbitražne komisije koja državu definira kao zajednicu sastavljenu od teritorija i stanovništva, podvrgnutih organiziranoj političkoj vlasti koja takvu državu čini suverenom.

<sup>34</sup> Pitanje o tome radi li se o raspadu države ili možda o odvajanju pojedinih republika iz njena sastava postavio je u studenom 1991. Lord Carrington, predsjedatelj Konferencije o bivšoj Jugoslaviji, a upućeno je *ad hoc* Arbitražnoj komisiji, kojom je predsjedavao ugledni francuski pravnik Robert Badinter. Pitanje

Jugoslaviji postavila je određene kriterije vezane uz njen raspad i nastanak novih država te utvrdilo datume nastanka novih suverenih država i konačnog raspada federacije, sukladno republičkim referendumskim odlukama, odnosno kasnijim odlukama o proglašenju samostalnosti iz ranih devedesetih, kao i određenim međunarodnim utjecajima i instrumentima.

Naime, nakon odluka partijskih vodstava o raspisivanju izbora, prvi demokratski izbori održani su u Sloveniji i Hrvatskoj i na njima su vlast osvojile stranke s demokratskom legitimacijom. U Sloveniji su izbori održani 8. travnja 1990. godine. U Hrvatskoj je prvi krug izbora bio održan 22. i 23. travnja, drugi krug 6. i 7. svibnja 1990.<sup>35</sup> Do kraja 1990. godine slobodni i višestranački izbori održani su i u preostalim republikama bivše Jugoslavije. U Makedoniji su izbori održani 11. studenog, u Bosni i Hercegovini 18. studenog, te konačno u Srbiji i Crnoj Gori 28. prosinca 1990. godine.

Glavne državopravne odluke, koje predstavljaju temelj konstituiranja država sljednica bivše Jugoslavije kao posebnih i neovisnih subjekata međunarodnog prava započele su krajem 1990. Prvi referendum o samostalnosti raspisan je u Sloveniji 23. prosinca 1990. godine, u Hrvatskoj je isti raspisan 19. svibnja 1991., u Makedoniji 9. rujna 1991., u Bosni i Hercegovini 29. veljače i 1. ožujka 1992.<sup>36</sup>

U Crnoj Gori je referendum o samostalnosti također održan 1. ožujka 1992., ali, za razliku od navedenih zemalja u kojima se stanovništvo nedvojbeno izjasnilo za samostalnost republike/države, Crnogorci su se velikim postotkom (95,6 % - uglavnom sličnim postotkom kojim su se ostali odlučivali za samostalnost) odlučili za ostanak u zajedničkoj državi Jugoslaviji (kao suverena republika), ravnopravno

---

je bilo potaknuto stavom Srbije koja je od Komisije tražila objašnjenje o tome jesu li akti proglašenja suverenosti Hrvatske i Slovenije u stvari čini secesije (nezakonite), koji ne proizvode nikakve učinke po međunarodnom pravu. Potvrđan odgovor temeljio bi se na poštivanju načela teritorijalne cjelovitosti SFRJ.

<sup>35</sup> Protivno saveznim upozorenjima Slovenija je još u rujnu 1989. promijenila svoj ustav i iz imena izbrisala pojam „socijalistička“ te proglasila pravo na proglašenje vlastite neovisnosti. Nakon provedenih izbora i objave rezultata, prvo višestranačko zasjedanje Skupštine Republike Slovenije održano je 9. svibnja. Sabor SRH je u siječnju 1990. donio Odluku o pristupanju ustavnim promjenama, u cilju daljnje demokratizacije ukupnih političkih i društvenih odnosa, dakako u okvirima nešto reduciranijeg ideološko-političkog društva i jugoslavenske državne zajednice. Nakon provedenih izbora u travnju i svibnju, Sabor Republike Hrvatske ustanovljen je 30. svibnja 1990. Jedan od prvih koraka u radu Sabora bilo je usvajanje ustavnih amandmana u srpnju 1990., kojima iz Ustava RH nestaju obilježja socijalističkog državnog sustava, isti se atribut izbacio iz naziva države, a usvojen je i amandman o novom državnom znakovlju.

<sup>36</sup> Kao primjer referendumskih pitanja o kojima su izjašnjavali birači navodimo pitanja s referendumskih listića za Republiku Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu. Hrvatski glasači su se izjašnjavali o sljedeća dva pitanja: „1. Jeste li za to da Republika Hrvatska, kao suverena i samostalna država, koja jamči kulturnu autonomiju i sva građanska prava Srbima i pripadnicima drugih nacionalnosti u Hrvatskoj, može stupiti u savez suverenih država s drugim republikama (prema prijedlogu Republike Hrvatske i Republike Slovenije za rješenje državne krize SFRJ)? 2. Jeste li za to da Republika Hrvatska ostane u Jugoslaviji kao jedinstvenoj saveznoj državi (prema prijedlogu Republike Srbije i Socijalističke Republike Crne Gore za rješavanje državne krize u SFRJ)?“

Glasači u Bosni i Hercegovini izjašnjavali su se o sljedećem pitanju: „Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana, naroda BiH – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?“. Slična su pitanja postavljana i u ostalim republikama.

s drugim republikama koje to žele“.

Izvješća o rezultatima referenduma u državama sljednicama potvrdila su nedvojbeno volju većinu njihovih stanovnika za samostalnošću.<sup>37</sup>

Referenduskim odlukama uslijedile su državne odluke o samostalnosti pojedinih država. Hrvatska i Slovenija proglasile su svoju samostalnost 25. lipnja 1991.<sup>38</sup> Ove će dvije odluke imati znakovitog utjecaja na daljnju radikalizaciju odnosa u procesima evoluiranja jugoslavenske krize.<sup>39</sup> Jedan od ključnih događaja u vrijeme raspada Jugoslavije bio je posjet Beogradu američkog državnog tajnika Jamesa Bakera u lipnju 1991. godine, koji je održao pojedinačne sastanke s delegacijama svih republika, te Antom Markovićem, predsjednikom Saveznog izvršnog vijeća.<sup>40</sup> Baker je zagovarao jedinstvo Jugoslavije, ali je u isto vrijeme bio protiv uporabe sile radi održanja tog jedinstva ili radi promjena republičkih granica. Upozoravao je da bi jednostrani akti, napose Hrvatske i Slovenije, mogli izazvati katastrofu. Predlagao je rješenje jugoslavenske krize mirnim putem i prema načelima Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji, uz puno poštivanje ljudskih i manjinskih prava.<sup>41</sup> Međutim, Baker nije uspio nagovoriti Franju Tuđmana ni Milana Kučana da odgode proglašenje neovisnosti i obje su zemlje to učinile 25., odnosno 26. lipnja 1991. godine. Međunarodna zajednica, pokušavajući utjecati na smirenje krize, utjecat će na odluku hrvatskog vodstva o stavljanju moratorija na spomenute ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske, ali uz uvjet da se u tom tromjesečnom roku postigne novi sporazum jugoslavenskih republika. Sadržaj je to Brijunske deklaracije iz srpnja 1991. godine.

U skladu s datumom proglašenja neovisnosti i činjenicom da su obje države pristale na tromjesečni moratorij/suspenziju svojih odluka, koji je istekao 8. listopada 1991., Arbitražna komisija zaključila je u svom Mišljenju br. 11 da se upravo taj dan uzima kao dan sukcesije tih dviju država.<sup>42</sup> U međunarodnopravnom smislu smatra se da je toga dana svaka od njih stekla kvalitetu samostalne i neovisne države.

---

<sup>37</sup> U Bosni i Hercegovini je na referendumsko pitanje o samostalnosti potvrdno odgovorilo 99,44% birača, u Hrvatskoj oko 93%, u Sloveniji 86%, u Makedoniji više od 95%, što su u svakom slučaju impresivni postoci izražene volje za osamostaljenjima.

<sup>38</sup> V. Zajednička deklaracija (Brijunska deklaracija od 7. srpnja 1991.), prema: Milardović, A., Dokumenti o državnosti Republike Hrvatske, Alineja, Zagreb, 1992., str. 114.-117..

<sup>39</sup> U Sloveniji samo dan nakon proglašenja nezavisnosti započinje agresija JNA, a vrlo će skoro eskalirati i kriza u Hrvatskoj u smjeru otvorenog agresorskog rata Srbije i Crne Gore potpomognute JNA na Republiku Hrvatsku.

<sup>40</sup> Za opis tih tajnih razgovora v. u: Rudolf, D., Rat koji nismo htjeli, Hrvatska 1991, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 1999., str. 250.-259..

<sup>41</sup> Degan, V.Đ., Hrvatska država u međunarodnoj zajednici, str. 218..

<sup>42</sup> Što je u skladu s mišljenjima brojnih autora; v. primjerice stav Vesne Barić-Punde koja odluke Hrvatskoga sabora od 8. listopada smješta u kontekst sukcesije država, čime im, dakle daje konstitutivno pravno značenje, a nadnevak 8. listopada, sukladno međunarodnom ugovornom pravu o sukcesiji država naziva „danom sukcesije“. V. više u: Barić-Punda, V., Hrvatska od samostalnosti i nezavisnosti do međunarodnog priznanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 38, br. 4 (64), Split, 2001., str. 341..

U tom razdoblju JNA napušta Sloveniju i raspoređuje svoje snage u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Napad na Hrvatsku počinje početkom srpnja osvajanjima zapadne Slavonije. JNA prodire iz Vojvodine u Baranju i napada Vukovar.

Za razliku od drugih država bivše Jugoslavije, koje su samostalnost i suverenost proglašavale ustavnim aktima *sui generis*, Odluka o rezultatima republičkog referenduma za utvrđenje statusa Bosne i Hercegovine od 6. ožujka 1992., zajedno s Mišljenjima br. 1 i 4. Badinterove komisije prethodnom Odlukom o raspisivanju republičkog referenduma ima konstitutivno značenje u formiranju pune državnosti BiH. Time ona postaje punopravni subjekt međunarodnog prava, u vidu samostalne i suverene države.<sup>43</sup> Glavni udar agresije na Bosnu i Hercegovinu uslijedio je 7. ožujka 1992. godine.

Makedonija je svoje pravo na neovisnost istakla 25. siječnja 1991., ali ju nije proglasila prije objavljenog referenduma od 8. rujna 1991. Učinci referenduma zabilježeni su u Ustavu Makedonije od 17. studenog 1991, koji je istog dana stupio na snagu. Sukladno mišljenju Arbitražne komisije, taj se dan uzima kao dan sukcesije u odnosu na Makedoniju.

Nešto različitim putem krenule su preostale dvije republike – Crna Gora i Srbija. Temeljem referenduskog izbora iz ožujka 1992., Crna Gora je zajedno s Republikom Srbijom (koja nije imala organiziran referendum o samostalnosti) 27. travnja 1992. godine osnovala Saveznu Republiku Jugoslaviju.<sup>44</sup> Prema mišljenju Komisije, taj se dan u odnosu na SRJ smatra danom sukcesije. Tog su dana Srbija i Crna Gora usvojile svoj Ustav, a nadležna međunarodna tijela od tog dana u odnosu na bivšu Jugoslaviju upotrebljavaju upravo taj naziv (naglasak na „bivša“), potvrđujući na taj način da je proces raspada države SFRJ završen.<sup>45</sup>

Uzimajući u obzir sve navedeno, kao i stajališta međunarodnih organizacija o sudbini SFRJ<sup>46</sup>, Arbitražna je komisija u Mišljenju br. 11. zaključila da je raspad SFRJ proces dezintegracije koji je trajao određeno vrijeme i da je završen 4. srpnja 1992. godine. Međutim, neovisno o tom stavu iz Mišljenja 11, Degan primjerice smatra da bi, vodeći računa upravo o naptcima Komisije kao dan sukcesije trebalo uzeti ne 4. srpnja, već 27. travanj 1992. – dan sukcesije Savezne Republike Jugoslavije (Srbije i Crne Gore), ukazujući upravo na utvrđenje same Komisije da su u tom trenutku i međunarodna tijela SFRJ nazivala „bivšom“, smatrajući tako

---

<sup>43</sup> To potvrđuju i stavovi pravnih pisaca (Barić-Punda, Imamović, Čaušević, Degan), kao i kasnija međunarodnopravna judikatura, koja 6. ožujak 1992. određuje kao dan sukcesije za Bosnu i Hercegovinu.

<sup>44</sup> U ožujku 2002. godine predstavnici Savezne Republike Jugoslavije, Republike Srbije i Republike Crne Gore, potpisali su Polazne osnove za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore, kojim se predvidjelo da SRJ ubuduće nosi naziv Srbija i Crna Gora. U veljači 2003. formirana je Državna zajednica Srbije i Crne Gore utemeljena na ravnopravnosti svojih država članica. U svibnju 2006. Crnogorci na referendumu izabiru potpunu državno-pravnu samostalnost. Na referendumsko pitanje: „Želite li da Republika Crna Gora bude neovisna država s punim međunarodno-pravnim subjektivitetom?“, 55,5% birača odgovorilo je potvrdno.

<sup>45</sup> V. više u: Degan, V.Đ., Hrvatska država u međunarodnoj zajednici, str. 45., bilj. 53..

<sup>46</sup> Npr. rezolucije Vijeća sigurnosti 752 i 757 (1992.) ili Deklaraciju Europskog vijeća od 27. lipnja 1992..



da je njen proces raspada time okončan.<sup>47</sup>

Neovisno o točnom datumu, na području bivše Jugoslavije u to vrijeme već je bjesnio rat – najkrvaviji oružani sukob na prostoru Europe nakon Drugog svjetskog rata, koji će u međunarodnom smislu dovesti do velikih promjena u međunarodnim odnosima i u razvoju međunarodnog prava općenito, a posebice međunarodnog humanitarnog i međunarodnog kaznenog prava.

#### 4. POLITIČKE I POVIJESNE PRETPOSTAVKE STABILIZACIJE

Analize o proglašenju suverenosti republika bivše Jugoslavije pokazuju velike razlike njihova povijesnog hoda u jugoslavenskoj krizi. Dakako da ovaj rad ne može dublje sagledavati mnoge dimenzije i odrednice krize, no njezina složenost, napose u prvoj polovici devedesetih, osim Sloveniji, drugim bivšim jugoslavenskim republikama nije davala mogućnost jačeg institucionalnog približavanja Europskoj Uniji.<sup>48</sup> Nakon uspješne obrane od velikosrpske agresije, postignute i značajnom potporom EEZ-a,<sup>49</sup> Hrvatska je temeljem tzv. Sarajevskog primirja 2. siječnja 1992. godine<sup>50</sup> ipak bila pošteđena izravnih i opsežnih ratnih operacija. No, stalne provokacije na rubu sukoba prema okupiranim područjima, i unatoč prisutnosti UN-ovih mirovnih snaga, izazovi krize u Bosni i Hercegovini,

---

<sup>47</sup> V. više u: Degan, V.Đ., Hrvatska država u međunarodnoj zajednici, str. 99..

<sup>48</sup> Nema sumnje da je čitava hrvatska politika tijekom devedesetih godina bila usmjerena punopravnom članstvu u Europsku uniju. To je već na utemeljiteljskoj sjednici Hrvatskog sabora iznio tada izabran predsjednik ondašnjeg Predsjedništva Franjo Tuđman. O utemeljiteljskoj sjednici prvog višestranačkog sabora, 30. svibnja 1990. v. više u: Vukas, B. ml., Prvi višestranački Hrvatski sabor (30. svibnja 1990.) i njegovi odjeci u riječkoj javnosti, Sv. Vid, Zbornik IX, str. 127.-148.. Pionirske sinteze hrvatske povijesti vremena nakon stvaranja samostalne države i, bez obzira na razlike u njihovim interpretacijama ili vrednovanjima, uvijek ističu osnovnu intenciju hrvatske državne politike, kao nastojanje pristupanja EU. Tako primjerice Ivo Goldstein svoje poglavlje sinteze hrvatske povijesti naslovljava „Od višestranačja, rata i samostalnosti prema Evropi (1990.-2003.)“, naznačujući Europu kao osnovni nazivnik toga razdoblja. V. u: Goldstein, I., Hrvatska povijest, Novi liber, Zagreb, 2003., str. 371.-434..

<sup>49</sup> Uloga EEZ-a, u stabilizaciji jugoslavenske krize bila je posebno značajna 1991., kada su njezine države članice međunarodno priznale Sloveniju i Hrvatsku. O tomu v. npr. u: Vukas, B. ml., Europska zajednica i Konferencija o Jugoslaviji u vremenu početaka internacionalizacije jugoslavenske krize – posljednji pokušaj spašavanja jugoslavenske zajednice, Rijeka, god. IX, sv. 2, Rijeka, 2004., str. 103.-109.; Miškulin, I., „Sladoled i sunce“ – promatračka misija Europske zajednice i Hrvatska 1991.-1995., Časopis za suvremenu povijest, br. 2, 2011., str. 299.-337.; Bekić, A., London i Bonn – dva pola politike EEZ-a prema priznanju Republike Hrvatske, 1991. godine, Časopis za suvremenu povijest, br. 2, 2011., str. 339.-366..

<sup>50</sup> O Sarajevskom sporazumu o prekidu vatre i drugim međunarodnim mehanizmima kolektivnih akcija Vijeća sigurnosti vezanih za zaustavljanje agresije JNA i Srbije i Crne Gore na Hrvatsku v. u: Degan, V.Đ., Međunarodno pravo, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2000., str. 795.. Vijeće sigurnosti je u svojim rezolucijama također pozivalo na poštivanje međunarodnog humanitarnog prava u situaciji zaoštavanja sukoba. V. neke od takvih rezolucija, primjerice: rezolucije 713 od 25. rujna 1991., 721 od 27. studenog 1991., 724 od 15. prosinca 1991., 743 od 21. veljače 1992. itd. Naime, tijekom 1992. i 1993. godine usvojeno je sedamdesetak rezolucija kojima se tražilo poštivanje Ženevskih konvencija o zaštiti žrtava rata iz 1949. i dvaju Dopunskih protokola iz 1977., običajnih pravila humanitarnog prava i ljudskih prava, uz isticanje odgovornosti za njihove povrede. Izbjegavanje gonjenja i kažnjavanje počinitelja ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti, teških povreda Ženevskih konvencija, zakona i običaja rata i genocida od strane zaraćenih strana, dovelo je do rezolucije 827 od 25. svibnja 1993., kojom je osnovan Međunarodni kazneni tribunal za bivšu Jugoslaviju.

pitanja gotovo milijun izbjeglica koje je Hrvatska u kasnijem razdoblju prihvatila iz Bosne i Hercegovine, okupacija trećine geostrateški izrazito bitnog državnog područja, brojni tranzicijski procesi itd., nisu davali većeg izgleda bržem pristupanju Hrvatske Europskoj uniji. Prekretnička zbivanja bilježe se tek sredinom desetljeća, u godini 1995., na koja ćemo se sažeto osvrnuti.

Zbivanja u Bosni i Hercegovini od 1992. godine poprimila su dramatična obilježja. Srpske snage koje su u to vrijeme nadzirale gotovo 70% područja namjeravale su provesti i ujedinjenje tzv. Republike Srpske u Bosni i Hercegovini i Republike Srpske Krajine u Hrvatskoj, s nakanom konačnog stvaranja velikosrpskog projekta. Iako im je međunarodna zajednica nudila čak 53% teritorija, agresorska se ratna nastojanja nastavljaju u vidu pojedinačnih i skupnih djelovanja, koja će kasnije oba haška suda prihvatiti i proglasiti genocidnim.<sup>51</sup> Srpska vojska osvojila je i UN-ove zaštićene enklave u Žepi i Goraždama, a zatim sredinom srpnja 1995. i u Srebrenici, gdje je počinjen najveći ratni zločin protiv civilnog stanovništva u europskoj povijesti nakon Drugog svjetskog rata. Srbijanske snage politički predvođene predsjednikom Republike Srpske Radovanom Karadžićem i vojnim zapovjednikom, nekadašnjim visokim vojnim dužnosnikom propale JNA, a današnjim haškim bjeguncem, Ratkom Mladićem, izigrali su sve dogovore oko UN-ovih zaštićenih zona te pobile oko 8 000 osoba, kako vojnika, tako i civila. Iako je za to imao na raspolaganju brojne vojne i političke mehanizme, ni UN nije uspio spriječiti taj zločin, a u tom kontekstu ne treba posebno naglašavati ni neuspjeh brojnih diplomatskih mogućnosti zapadnih diplomacija, mehanizama NATO saveza i tsl.<sup>52</sup>

Temeljem Splitskog sporazuma, nastavile su se i združene akcije Hrvatske vojske, Hrvatskog vijeća obrane i Armije Bosne i Hercegovine, koje su ipak dijelom oslabile ukupne vojno-strateške pozicije srbijanske okupacijske vojske nakon tzv. operacije „Ljeto 1994“, a u ljeto 1995. oslobođeni su dijelovi Hercegovine, kao i Glamoč i Grahovo. No, u opasnosti još jednog genocida prema modelu Radovana Karadžića nalazio se Bihać.

U Hrvatskoj se u svibnju 1995. izvela prva vojno-redarstvena operacija naziva „Bljesak“, kojom postrojbe MUP-a i HV oslobađaju područje Zapadne Slavonije, s Okučanima. Samo tri mjeseca kasnije, u novim, vrlo dinamičnim diplomatskim odnosima i neuspjelim nastojanjima međunarodne zajednice ka rehabilitaciji plana Z-4, vojno-redarstvenom akcijom širih razmjera pod nazivom „Oluja“ Hrvatska je vojska, s policijskim snagama oslobodila više od 95% državnog teritorija od srbijanske okupacije. Prostori Sjeverne Dalmacije s Kninom, središtem

---

<sup>51</sup> Za pitanja pojedinačnih kaznenih odgovornosti v. primjerice presude protiv Radoslava Krstića iz 2001. i 2004. (IT-98-33-A), Vidoja Blagojevića iz 2005. i 2007. (IT-02-60-T), Vujadina Popovića, Ljubiše Beare i Drage Nikolića (IT-05-88) iz lipnja 2010. (ovaj je postupak trenutno u žalbenoj fazi). Za pitanje državne odgovornosti za genocid v. Presudu Međunarodnog suda u slučaju primjene Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne gore) od 26. veljače 2007.

<sup>52</sup> O pitanjima jugoslavenske krize postoji već bogata bibliografija. O nekim diplomatskim pogledima vrlo važne britanske politike v. npr. u: Hodge, C., Velika Britanija i Balkan, DETECTA, Zagreb, 2007.

velikosrpske pobune, i dijelovi UNPA područja Sjever i Jug stavljeni su pod nadzor hrvatske vlasti. Akcija je imala i značenje likvidacije opsade Bihaća, jer je izvedena i uz podršku Armije Bosne i Hercegovine i postrojbi HVO.

I unatoč mnogim kritikama, nedavnom određenju Međunarodnog kaznenog *ad hoc* tribunala za bivšu Jugoslaviju, kao i ondašnjoj suspenziji svih eurointegracijskih procesa Hrvatske (Studija o izvedivosti), koje su obrazlagane operacijom Oluja, njezino se značenje mora posebno naglasiti. Naime, Hrvatska je do procesa sloma tzv. Krajine bila podijeljena na sjeverni i južni dio, što je u potpunosti onemogućavalo njezin gospodarski razvitak i bilo kakav napredak. Svi hrvatski gradovi (uključujući i Zagreb) bili su na meti srbijanskog dalekometnog oružja, a s područja općina sa srpskom većinom, okupljenog u tzv. Krajinu, bilo je protjerano oko 300 000 ljudi, koji su sada imali status izbjeglica i raseljenih osoba, bez mogućnosti povratka. Na području tzv. Krajine funkcionirala je vlast, koja nije priznavala legitiman hrvatski državno-pravni poredak.

Sve ove činjenice treba imati u vidu kada se raspravlja o ovim zbivanjima, posebice u kontekstu najnovije judikature Međunarodnog kaznenog *ad hoc* tribunala u Haagu, odnosno nedavne presude generalima Gotovini, Čermaku i Markaču i počinjenih zločina.<sup>53</sup> Naime, Tribunal je ovu akciju ocijenio kao „zajednički zločinački pothvat za stvaranje etnički čistog hrvatskog područja,“<sup>54</sup> što je naišlo na nepodijeljenu kritiku hrvatske javnosti, političke i akademske zajednice.<sup>55</sup> Naime, radi se o, u međunarodnopravnoj kaznenoj znanosti, vrlo osporavanom konceptu, prvenstveno zbog činjenice što ta teorija *nije bila dijelom međunarodnog običajnog prava u vrijeme počinjenja kaznenih djela koja se optuženicima stavljaju na teret. Ne smijemo, s tim u vezi, smetnuti s uma da je Izvješću glavnog tajnika Ujedinjenih naroda*<sup>56</sup> prilikom osnivanja Tribunala naglašena nužnost da njegova nadležnost bude ograničena na pravila međunarodnog humanitarnog prava „*which has beyond doubt become part of international customary law*“, s obzirom na načelo *nullum crimen sine lege*.<sup>57</sup> Međutim, u praksi Tribunala nisu ponuđeni uvjerljivi dokazi da je zločinački pothvat čvrsto utemeljen na međunarodnom običajnom pravu i implicitno potvrđen u njegovu Statutu. Vodeći o tome računa, nameće se zaključak da je stvaranjem tog oblika odgovornosti u njegovoj praksi prekršeno načelo zakonitosti, kao jedno od temeljnih načela

---

<sup>53</sup> Ovaj je rad dovršen početkom svibnja 2011., nepuna dva mjeseca nakon objavljivanja presude.

<sup>54</sup> V. presudu protiv Ante Gotovine, Ivana Čermaka i Mladena Markača (IT-06-90-T od 15. travnja 2011.), posebice par. 1948-1965 i dio 6.2 presude (par. 1966-2321).

<sup>55</sup> V. primjerice Studiju o zajedničkom zločinačkom pothvatu u: Bojanić, I.; Derenčinović, D.; Horvatić, Ž.; Krapac, D.; Seršić, M., Teorija zajedničkog zločinačkog pothvata i međunarodno kazneno pravo – Izazovi i kontroverze, Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Zagreb, 2007..

<sup>56</sup> V. Izvješće Glavnog tajnika Ujedinjenih naroda, S/257074, od 3. svibnja 1993., par. 34 (dodatno naglašavanje).

<sup>57</sup> Kao dio međunarodnog običajnog prava Izvješće je navelo četiri Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata iz 1949.; Hašku konvenciju o poštivanju zakona i običaja rata na kopnu i njoj priključene propise iz 1907.; Konvenciju o sprječavanju i kažnjavanju, zločina genocida iz 1948. te Statut Međunarodnog vojnog suda iz 1945. godine.

suvremenog međunarodnog kaznenog prava.<sup>58</sup>

Spomenuta politička zbivanja otvorila su prostor stabilizaciji, mirovnoj konferenciji nedalekog Daytona, koja će, krajem 1995. godine rezultirati postignućem Mirovnog ugovora za Bosnu i Hercegovinu, čime će prostor jugoistočne Europe ući u potpuno novu realnost, koja će istodobno otvoriti i mogućnost dugoročnije stabilizacije. Ona će se naknadno realizirati kroz nekoliko bilateralnih ugovora (v. dalje), a kasnije i snažnijih inicijativa Europske unije. Nažalost, Hrvatska je propustila prilike uključanja u tadašnje vodeće integracijske strukture srednjeeuropskih država, koje su bile u postupku približavanja punopravnom članstvu u Europskoj uniji i NATO-u, poput CEFTE (1993. godine), PHARE-programa, Višegradske skupine, programa „Partnerstvo za mir“ i dr. Vrijeme je to rađanja i drugih inicijativa za suradnju u jugoistočnoj Europi, kakva je primjerice Inicijativa za suradnju u Jugoistočnoj Europi (SECI)<sup>59</sup>. Značajan korak na putu prema bitnijoj recepciji europskih standarda svakako je ulazak RH u punopravno članstvo Vijeća Europe, 7. studenog 1996..

Daljnje pretpostavke intenziviranja odnosa Europske unije prema državama bivše Jugoslavije (osim Slovenije) stvorene su na prijelazu tisućljeća. Nakon novog rata, kojeg je Srbija na samom kraju stoljeća vodila protiv albanskog naroda na Kosovu, NATO je u svojoj intervenciji 1999. godine izvršio temeljne pretpostavke za procese koji su trebali voditi demokratizaciji i pacifikaciji Srbije, kao osobitom čimbeniku stabilnosti u jugoistočnoj Europi, iako će Milošević biti politički likvidiran tek u listopadu 2000. godine.

Sam prijelaz desetljeća označio je i nove promjene koje su vodile prema izmijenjenim dimenzijama odnosa i u drugim državama prostora bivših jugoslavenskih republika. Hrvatska se u godinama nakon državnog oslobođenja nalazila u svojevrsnoj izolaciji,<sup>60</sup> ponajprije zbog nezadovoljstva dijela

---

<sup>58</sup> V. više u: Bojanić, I.; Derenčinović, D.; Horvatić, Ž.; Krapac, D.; Seršić, M., Teorija zajedničkog zločinačkog pothvata i međunarodno kazneno pravo – Izazovi i kontroverze, str. 100..

<sup>59</sup> *South East European Cooperation Initiative* osnovana je u Beču 1995., a u njoj sudjeluju Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Grčka, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Rumunjska, Srbija, Slovenija i Turska. Ova integracija ima za cilj napore u borbi protiv organiziranog kriminaliteta, pa su u tu svrhu osnovani i neki međudržavni mehanizmi, a postoji i institucionalna suradnja s drugim međunarodnim organizacijama, kakve su primjerice INTERPOL, EUROPOL i sl. Ova Inicijativa, kako je vidljivo, okuplja države čija je pozicija u odnosu prema Uniji bila znatno različita, od država koje su još 1. svibnja 2004. godine postale punopravne članice Unije (Slovenija, Mađarska), pa do država koje danas imaju i „poseban status kandidata“ – Albanija.

<sup>60</sup> Degan tu izolaciju u definira institutom retorizije. On navodi kako „Europska unija mjerama retorizije može djelotvorno uzvratiti na ponašanje države za koju smatra da nije izvršila sve preuzete ugovorne obveze ili dana obećanja... Takav je npr. današnji (radilo se o 1999. godini - op. B.V. i S.F.G.) položaj Hrvatske kojoj Europska unija uskraćuje odobrenje PHARE Programa i sklapanje ugovora o asocijaciji, a NATO joj uskraćuje primanje u program „Partnerstvo za mir““. V. više u: Degan, V.D., Međunarodno pravo, str. 814.. Neki tadašnji diplomatski dužnosnici, mnogi tada oporbeni političari u Hrvatskoj, skupine intelektualaca, ali i znanstvenika, pa i povjesničara (u kasnijim radovima) osobito su kritizirali stil vladavine predsjednika Tuđmana. Neki su čak išli toliko daleko da su ga uspoređivali s Titovim režimom, koji radi svoje naglašene represivnosti i značajnog suspendiranja ljudskih prava teško možemo uspoređivati s vremenima vlasti predsjednika Tuđmana. Tuđmanu se je najčešće zamjerao stil vladanja, koji, primjerice Ivo Goldstein naziva „kultom ličnosti“, koji je po njemu bio izraz anakronih shvaćanja institucije državnog poglavara. To je djelomično i dovelo do deformacije polupredsjedničkog sustava, koji je rad Vlade i Sabora vezao

međunarodne zajednice demokratskim standardima, razvitkom temeljnih državnih institucija, te nekim koncepcijama bilateralnih odnosa s europskim i međunarodnim institucijama. Osnovni razlozi takvih trendova bili su svakako svojevrсна insuficijentnost hrvatskih demokratskih mehanizama i tradicije, mnogi tranzicijski izazovi i vrlo složeni i specifični problemi kao izravna posljedica rata. Smrt Franje Tuđmana u prosincu 1999., te redoviti parlamentarni i izvanredni predsjednički izbori s početka 2000. bitno će izmijeniti i naglo ubrzati Hrvatske odnose s institucijama Europske unije, sukladno njezinim osnovnim ciljevima za punopravnim članstvom.

Prijelaz desetljeća označava i trendove blagog napretka razvitka demokracije u Bosni i Hercegovini, iako i nova vlast uspostavljena izborima nije uspjela riješiti glavne izazove provedbe temeljnih načela Mirovnog ugovora.

Crna Gora u tom vremenu naglašenije preispituje svoje institucionalne veze sa Srbijom (u okviru SR Jugoslavije), nastojeći graditi donekle autonomniju politiku od Srbije. To pokazuju i novi iskoraci u odnosima s Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom.

Makedonija se uz mnoge izazove svoje unutarnje i vanjske politike ipak nastoji približiti euroatlanskim strukturama, i unatoč nekim diplomatskim nedosljednostima (npr. međunarodno priznanje Tajvana). Novi su izazovi unutarnje politike vezani i za probleme položaja albanske manjine. Ti će nesporazumi poprimiti i odlike sporadičnog oružanog sukoba, koje će uspjeti riješiti Ohridski sporazum iz 2001. godine. Dok su međunarodni odnosi s Bugarskom i Srbijom stabilizirani, oni s Grčkom, od 1991. godine pokazuju znakove napetosti, po pitanju uporabe makedonskog imena, kojeg Grčka i dalje ne priznaje.

## **5. IZAZOVI EUROPSKOG INTEGRIRANJA BIVŠIH JUGOSLAVENSKIH REPUBLIKA**

Kriteriji za punopravnim članstvom u Europskoj uniji država sljednica bivše Jugoslavije u osnovnom su smislu jednaki za sve države kandidate u fazama ranijih proširenja. To su poglavito pravni, gospodarski i administrativni kriteriji, koji su pretpostavka usuglašavanja nacionalnih pravnih sustava s pravnom stečevinom

---

za dominaciju predsjednika Republike. Goldstein tako ulogu Sabora uspoređuje čak s predstavničkim tijelima monarhijskih država. Goldstein, I. Hrvatska povijest, str. 371.-434.. Složenost i preplet političkih interesa bili su, uz navedene kritike, i razlozi brojnim nesporazumima s dominantnim predstavnicima međunarodne zajednice, npr. sastanci s američkom državnom tajnicom Madaleine Albright u rujnu 1998. i sl. Vrlo složeni tranzicijski izazovi, ratno i poratno ozračje, nepostojanje značajnijih tradicija građansko-demokratskog društva te pojedini nedemokratski postupci segmenata vladajuće garniture, imali su svojega odjeka i na ostale sadržaje bremenitih devedesetih godina u Hrvatskoj. U tom kontekstu možemo navoditi i neadekvatno funkcioniranje demokratskih standarda, slobode medija, radnička prava i sl. Kritičke stavove o Tuđmanovoj vlasti i općim političkim odrednicama hrvatskih tranzicijskih izazova dijele i mnogi drugi recentni analitičari. V. primjerice u: Blažević, R., Karizma – politička vlast i karizmatičke ličnosti, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2006., str. 268. i dalje; Lalović, D., O totalitarnim značajkama hrvatske države 1990. – 1997., Politička misao, Zagreb, 2000., god. 37, br. 1., str. 188.-204.. No prisutna su i sve brojnija stajališta koja nastoje revalorizirati ulogu predsjednika Tuđmana i njegova vremena, s nastojanjima izlaganja cjelovitijeg povijesnog konteksta, o čemu će se nedvojbeno i nadalje pisati.

Unije, poput primjerice Kopenhaških kriterija.

No, poradi svih naznačenih razloga, posebnih procesa tranzicije, koja je za razliku od ostalih država članica bila obilježena ratnom agresijom Srbije i Crne Gore na gotovo sve susjedne države (osim Makedonije) te mnogim drugim izazovima sigurnosti, čija je povijesna, pa i civilizacijska geneza znatno različita od država srednjeeuropskog kruga, države s prostora bivše Jugoslavije imale su i neke posebne kriterije, ciljane ka stabilizaciji i smanjenju ugrožavanja temeljnih elemenata europske sigurnosti.

Europska Unija je po uzoru na svoje uobičajene mehanizme proširenja sukladno regionalnim koncepcijama (npr. Španjolska i Portugal) već 1998. i 1999. koncipirala specifičnu političku strategiju stabilizacije i pridruživanja država bivše Jugoslavije. To je područje označeno izrazom „Zapadni Balkan“. Iako je takva koncepcija u početku naišla na značajan otpor mnogih država ili pojedinih političkih skupina i elita u pojedinim državama, s naše distance ipak je jasno da je ovakva politička koncepcija otvarala individualan pristup svakoj od država, koje su istakle svoju kandidaturu za punopravno članstvo u Uniji, vrednujući njezina individualna postignuća, kako u usklađivanju svog pravnog i gospodarskog sustava s europskom pravnom baštinom, tako i u pogledu prihvaćanja i provedbe specifičnih uvjeta, koji su im postavljeni. Dakako da pojam „Zapadni Balkan“ u kulturnom, povijesnom, civilizacijskom, pa i političkom smislu ne može egzistirati samostalno, no u pragmatičnom je smislu ipak načelno postao prihvatljivim.<sup>61</sup>

### 5.1. Zaštita manjina

Dezintegracijski procesi devedesetih na području cijele bivše Jugoslavije, i prije njena raspada, a kasnije i na području njenih sljednica, otvorili su pitanje pravnog i faktičnog položaja brojnih i različitih manjina u državama sljednicama. Ovaj je problem dodatno naglašen zbog oružanog sukoba, koji u mnogim segmentima sadrži upravo oznaku „etničkog“, „vjerskog“ i/ili „nacionalnog“, kao specifične odrednice manjinskih definicija. Pokazalo se, naime, da se sukobi u različitim kulturnim krugovima i epohama često odvijaju po istom uzorku, što svakako pruža više izgleda za njihovo rješavanje i za razvoj politike preventivne zaštite manjina. U znanstvenoj teoriji postoji tzv. „model dobre prakse“, koji se temelji na „uspješnom“ suživotu – privikavanju različitih skupina jednih na druge, gdje svaka čuva svoje identitete, ali se istodobno prilagođava novim uvjetima i nesmetano razvija interetničke veze.

U posljednjih dvadesetak godina prava manjina se iznova afirmiraju ne samo u državama sljednicama bivše Jugoslavije, već – nužno je naglasiti – i u širim

---

<sup>61</sup> Zanimljiv je primjerice podatak kako je dio hrvatskih vlasti nakon 2000. (okupljen ponajviše oko SDP-a i HSLŠ-a) nastojao na sastanke koji su se tijekom 2000. godine trebali održavati u Zagrebu pozvati i diplomatske dužnosnike Bugarske, Rumunjske, Slovačke, kako bi se izbjegle konotacije nekih posebnijih odnosa mogućih obnova ekskluzivnih veza država proisteklih iz raspada bivše Jugoslavije. Za takav koncept, međutim, ondašnji predsjednik Republike Stjepan Mesić i neke manje stranke iz vladajuće koalicije nisu imali osobiti senzibilitet. O tomu neke dokumente navodi tadašnji potpredsjednik Hrvatskoga sabora dr. Zdravko Tomac u više svojih memoarskih i publicističkih analiza.

europskim okvirima.<sup>62</sup> Zaštita manjina europskih država, pa tako i svih država sljednica prvenstveno se ostvaruje kroz aktivnosti Vijeća Europe. Sve su sljednice danas članice te organizacije.<sup>63</sup> Osnovni dokumenti koji u okviru Vijeća Europe uređuju zaštitu manjina jesu Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina<sup>64</sup> i Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima.<sup>65</sup>

Iako, prvenstveno zbog oružanog sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, može djelovati zbunjujuće – države sljednice (ali i ostale bivše socijalističke zemlje) su zemlje s relativno dobrom pravnom uređenošću zaštite manjina (što naravno, i na žalost, ne znači i s pohvalnim faktičnim stanjem). Razlozi za to su višestruki – „eksplozija“ novih manjina do koje je došlo uslijed raspada velikih višetetničkih i višenacionalnih federacija i nastanka novih država, probuđena samosvijest manjina, političko „sakupljanje bodova“ kroz korištenje manjinskog pitanja u borbama za vlast, a posebice činjenica da je jamčenje i poštivanje temeljnih manjinskih prava bio jedan od uvjeta za priznanje suverenosti novih sljednica. Kroz primjer sljednica bivše Jugoslavije – i dodatan uvjet za ulazak u Europsku uniju.

Ustav Republike Hrvatske jamči pravo na ravnopravnost svojim državljanima pripadnicima nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugima, u skladu s demokratskim normama UN-a i zemalja slobodnoga svijeta (v. preambulu Ustava). Pravni okvir zaštite nacionalnih manjina, pored Ustava,

---

<sup>62</sup> S jedne strane primjećuje se, što je svakako pohvalno, zatiranje etno-nacionalističkih režima na tzv. trusnim ekonomsko-socio-političkim područjima, kao i pokušaji stabilizacije, ali razvoj u posljednjim godinama ukazuje, na žalost, i na širenje ksenofobije i jačanje desnijih stavova u zemljama zapadne Europe. Takvi stavovi polaze od propagiranja uvjerenja da manjine pogoršavaju probleme društva, što nesumnjivo pogoduje ksenofobičnom ozračju i može (nerijetko) biti posljedica krinke demokratske tolerancije ekstremnih skupina krajnje desnice ustavnoga luka.

<sup>63</sup> Države su sljedećim redom postale članice Vijeća Europe: Slovenija 14. svibnja 1993., Makedonija 9. studenog 1995., Hrvatska 6. studenog 1996., Bosna i Hercegovina 24. travnja 2002., Srbija 3. travnja 2003. te posljednja (ujedno i najmlađa članica te organizacije) Crna Gora 11. svibnja 2007..

<sup>64</sup> Radi se o regionalnom dokumentu usvojenom 1995. godine, prvom višestranom, obvezujućem instrumentu zakonodavnog karaktera namijenjenom zaštiti nacionalnih manjina uopće. Možemo ga promatrati kao rezultat međunarodnih napora u zaštiti pripadnika nacionalnih manjina, u vrijeme koje se preklapa s trenutkom raspada velikih europskih federacija početkom devedesetih. Zbog otvorenog sukoba na području bivše Jugoslavije u to vrijeme, radi se o razdoblju u kojem je međunarodna zajednica imala prilike svjedočiti upravo utjecaju manjinsko-većinskih, nacionalno-etničko-religijskih i inih odnosa na mir i sigurnost, ne samo unutar granice valom sukoba zahvaćenih država, već i diljem Europe. Načela ove Konvencije definiraju određene ciljeve koje države stranke nastoje slijediti, prvenstveno kroz usvajanje odgovarajućih zakona i vladine politike na nacionalnoj razini. Konvencija predviđa specifičan nadzorni mehanizam: Odbor ministara Vijeća Europe, potpomognut Savjetodavnim odborom – tijelom sastavljenim od 12-18 stručnjaka, ocjenjuje ustrajnost mjera za zaštitu nacionalnih manjina u svjetlu izvješća koja im zemlje stranke redovito dostavljaju.

<sup>65</sup> Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima usvojena je 1992. godine s glavnim ciljem zaštite manjinskih jezika i priznanja prava na uporabu regionalnih i manjinskih jezika u javnom i privatnom životu radi utjelovljenja načela koje države trebaju poštivati. Poveljom se predlažu konkretne mjere za ostvarenje predviđenih ciljeva na području obrazovanja, sudstva, uprave i javnih službi, medija, kulturnog i društvenog života te gospodarstva. I ovaj dokument, kao i prethodno navedeni, predviđa nadzorni mehanizam primjene kroz izvješća stranaka.

obuhvaća i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina,<sup>66</sup> Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina te Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.<sup>67</sup>

Slovenija u svom Ustavu spominje prava i zaštitu autohtonih talijanskih i mađarskih narodnih zajednica (v. članak 64. Ustava),<sup>68</sup> kao i poseban status i prava romske zajednice (v. članak 65. Ustava).<sup>69</sup> Tim se odredbama pridodaje i Zakon o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu iz 1994., u kojem se pravo na samoupravu priznaje pripadnicima talijanske i mađarske manjine. Pripadnici hrvatske, srpske, muslimanske i ostalih manjina s područja bivše Jugoslavije, koje su relativno brojne, nisu priznate i ne uživaju nikakva posebna manjinska prava.

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV. Općeg okvirnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu sadrži Ustav BiH)<sup>70</sup> spominje samo tri konstitutivna naroda (Hrvate, Bošnjake i Srbe), a osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama naziva „ostalima“. Međutim, taj se propust ispravlja Zakonom o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina iz 2003., koji nabraja 17 nacionalnih manjina.<sup>71</sup>

Ustav Republike Makedonije priznaje prava pripadnicima albanskog, turskog, vlašskog, srpskog, romskog, bošnjačkog, ali i drugih naroda.<sup>72</sup> Usto, makedonski Ustav predviđa i osnivanje Odbora za odnose među zajednicama.<sup>73</sup>

---

<sup>66</sup> Ovaj je Zakon zamijenio prijašnji Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih ili nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj iz 1991. godine. Potonji je stupio na snagu 2002. godine, ali su izmjene 2010. godine izazvale polemike u javnosti. Mislimo ovdje prvenstveno na odredbu članka 20., koja pripadnicima manjina jamči pravo na zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave (Narodne novine, 155/2002, 47/2010 i 80/2010).

<sup>67</sup> Za oba Zakona v. u: Narodne novine, 51/2000, 56/2000.

<sup>68</sup> Zamjetno je da se u prijevodu na engleski jezik koristi izraz „national communities“, što se može prevesti kao nacionalne zajednice, što bi onda bilo u duhu Okvirne konvencije, ali sam izvornik slovenskog ustava koristi termine „narodne skupnosti“ (za oznaku talijanske i mađarske manjine), odnosno „romske skupnosti“ za oznaku romske manjine, što podlogu nalazi u nekim prije prihvaćenim nacionalnim propisima, v. sljedeću bilješku.

<sup>69</sup> Kako je prema popisu stanovništva iz 1991. godine vidljivo da je u to vrijeme na području Slovenije živjelo 2,76 % Hrvata, 2,44 % Srba, 1,37 % Muslimana itd., a tek 0,43 % Mađara, 0,18 % Talijana i 0,12 % Roma, ove su odredbe Ustava posebno zanimljive. Može se to podvući pod činjenicu da je još 1982. godine u Sloveniji donijet Zakon o ostvaranju posebnih prava pripadnika talijanske i mađarske narodnosti na području odgoja obrazovanja (otuda i termin narodnosti, koji je bio karakterističan za bivšu SFRJ, pa tako i za Socijalističku Republiku Sloveniju onog vremena). Kako su u to vrijeme pripadnici ostalih neslovenačkih naroda (Hrvati, Srbi, Muslimani itd.) bili pripadnici nekog od konstitutivnih naroda bivše SFRJ, tako toj odredbi možemo pronaći opravdanje u 1991., ali ne i u 2011..

<sup>70</sup> Za tekst Daytonskog sporazuma v. primjerice u: Čaušević, Dž., Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine – dokumenti sa komentarima, Editio Iuristica, Sarajevo, 2005., str. 515. i dalje. Službeni tekst na hrvatskom jeziku priredio Božidar Bakotić i Hajdi Vidić, Pravni fakultet u Zagrebu, 1998..

<sup>71</sup> Albanci, Crnogorci, Česi, Talijani, Židovi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci, Ukrajinci i drugih koji pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesne i druge odlike.

<sup>72</sup> Ovakva podjela odgovara statističkim podacima popisa stanovništva iz 2002. godine. Uz 64,2 % Makedonaca, u Makedoniji živi 25,2 % Albanaca, 3,9 % Turaka, 2,7 % Roma, 1,8 % Srba, 0,8 % Bošnjaka, 0,5 % Vlaha i oko 1 % ostalih.

<sup>73</sup> Odbor čini 19 članova od kojih su 7 iz redova Makedonaca i Albanaca u Skupštini, i po 1 pripadnik Turaka, Vlaha, Roma, Srba i Bošnjaka (v. članak 78. Ustava).



Crna Gora svojim Ustavom iz 2007. priznaje postojanje nacionalnih manjina: Srba, Bošnjaka, Albanaca, Muslimana, Hrvata i drugih, a uz uvođenje službenog crnogorskog jezika, po prvi puta u povijesti, Ustav manjinske jezike (srpski, bosanski, albanski i hrvatski) priznaje kao jezike u službenoj uporabi u Crnoj Gori (v. članak 13. Ustava). Sukladno rezoluciji Odbora ministara, radi se o dokumentu koji na dobar način reflektira načela iz Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina. Ustav Republike Srbije ne navodi popis nacionalnih manjina, ali sadrži općenitu odredbu o zaštiti nacionalnih manjina, s ciljem jamčenja posebne zaštite nacionalnim manjinama radi ostvarivanja njihove potpune ravnopravnosti i očuvanja njihova identiteta (članak 14. Ustava), kao i detaljne odredbe o manjinskim pravima unutar Dijela II Ustava (između ostalih, posebice članci 75.-81.). Legislativni okviri država sljednica većinom se smatraju pozitivnim i prikladnim, ali s druge strane, i nedovoljno primijenjenim u praksi. Tako se, primjerice, u postupcima nadzora primjene europskih konvencija za zaštitu manjina, pohvaljuju instrumenti unutar nacionalnih zakonodavstava,<sup>74</sup> naponi usmjereni ka međunacionalnom i međuetničkom dijalogu koji se nastoji provesti, a posebice naponi ka socijalnom, zdravstvenom i edukacijskom zbrinjavanju Roma,<sup>75</sup> kao i pomoci na širem području obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina.

Međutim, pitanja koja ostaju otvorena i problemi s kojima se suočavaju sve sljednice jesu vrlo slični: daljnje snažnije i konkretnije poticanje međuetničke i međunacionalne suradnje, jačanje uloge vlasti, ali posebice i medija u promicanju ozračja snošljivosti, promicanje jezika i izobrazbe nacionalnih manjina na njihovim manjinskim jezicima, sprečavanje segregacije romske djece u školama,<sup>76</sup> sprečavanje nasilja temeljenog na nacionalnom predznaku, netolerancije i ksenofobije, uključujući ovdje i nasilje prema pripadnicima manjina, pravične zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima itd.

Na kraju ove sažete analize može se zaključiti da problem manjina i njihove pravne uređenosti, zbog različitih pristupa i različitih definiranja, odnosno nedostatka definicije, nije i ne može biti jednoznačan; može se svesti na više pitanja na koje ne postoje isti odgovori niti istovrstan pravni okvir zaštite u

---

<sup>74</sup> Primjerice, u Republici Hrvatskoj već spomenuti Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina kao i odredbe kaznenog zakonodavstva koje se odnose na zabranu diskriminacije temeljene na nacionalnoj i manjinskoj osnovi; u Sloveniji Zakon o jednakom postupanju iz 2004. i Vijeće za provedbu istoga, kao i određene odluke Ustavnog suda u pravcu priznanja i proširenja prava manjina; u Bosni i Hercegovini Zakon o zaštiti prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama iz 2003. (izmijenjen 2005.); u Srbiji Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina iz 2009. i pojedine odredbe novog Kaznenog zakona, koji također sadrži nekoliko značajnih odredbi koje se odnose na zabranu diskriminacije. U pojedinim sljednicama usvojeni su posebni Zakoni o zabrani (suzbijanju) diskriminacije u cilju harmonizacije nacionalnih zakonodavstava sa zakonodavstvom Europske unije (Hrvatska 2008., Bosna i Hercegovina i Srbija 2009., Makedonija i Crna Gora 2010.).

<sup>75</sup> U Budimpešti su 2003. godine predstavnici zemalja Istočne Europe, uključujući Hrvatsku, Makedoniju, Srbiju i Crnu Goru najavili svoju namjeru pokretanja Desetljeća Roma 2005.-2015., u okviru koje su izrađene Nacionalne strategije za Rome.

<sup>76</sup> Poseban osvrt u najnovijem Savjetodavnom mišljenju za Republiku Hrvatsku iz svibnja 2010. dan je u odnosu na presudu Europskog suda za ljudska prava iz ožujka 2010. u predmetu Oršuš i drugi protiv Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, a segregacija romske djece se posebice spominje i u Rezoluciji Vijeća ministara za Sloveniju iz 2006. godine.

različitim državama. Pitanja polaze od toga priznaje li se u određenoj državi uopće postojanje manjina, ako da – kako se one definiraju, koja im se prava priznaju, postoje li i kakvi su mehanizmi nadzora, odnosno ostvarivanja prava itd. Čak i u okruženju dobrih normativnih okvira, kakvi postoje u pravnim sustavima država sljednica stvarna situacija ovisi o mnogim izvanjskim faktorima i uvjetima. Dio tih uvjeta ovisi o objektivnim okolnostima, ali oni su i posljedica predrasuda i to posebno prema nekim manjinama. Diskriminacija nacionalnih manjina zna biti mnogo teža ako je provode pojedini segmenti društva (pojedinci, grupe, pokreti, stranke), a ne države. Sama država može čak i stvoriti pozitivan okvir za rješavanje manjinskih problema, ali ako to ne korespondira s isto tako pozitivnom situacijom u društvu, ako u društvu dotične države nema te pozitivne atmosfere, stvara se klima netolerancije unutar koje ni pripadnici nacionalnih manjina nisu skloni „konzimirati“ prava koja im osigurava državno zakonodavstvo i međunarodne konvencije.

## **5.2. Suradnja s Međunarodnim sudom za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji**

Međunarodni kazneni tribunal za bivšu Jugoslaviju prvi je međunarodni kazneni sud osnovan rezolucijom Vijeća sigurnosti uopće<sup>77</sup> i prvi „nasljednik“ međunarodnih kaznenih sudova u Nürnbergu i Tokiju. Tribunal je osnovan 1993. godine u jeku najžešćeg oružanog sukoba na europskom tlu nakon Drugog svjetskog rata, a vezanog upravo za raspad bivše Jugoslavije. Propagiranje bratstva i jedinstva jugoslavenskih naroda i narodnosti (kao bitne socio-političke odrednice bivše specifične ideologije jugoslavenske države) preraslo je u otvorenu oružanu (dotad zatomljenu) vjersko-etničku netrpeljivost.

Nasljeđe krvavog oružanog sukoba bitno je ne samo radi ustanovljenja prvog *ad hoc* međunarodnog kaznenog tribunala s nadležnošću kažnjavanja najtežih zločina proizašlih iz povreda humanitarnog prava, već i radi daljnjeg usmjeravanja položaja sljednica bivše Jugoslavije u međunarodnoj zajednici. Buduća suradnja i procesi (re)integriranja nezaobilazno se vezuju uz suradnju država s Tribunalom. Naime, suradnja s njime jedan je od preduvjeta ulaska pojedinih država u Europsku uniju, što jest polaznica ovog rada i čemu autori nastoje pridati glavninu pozornost, ali je radi lakše kronologije razvoja i naglašavanja značaja Tribunala, nužno dati jedan kraći, letimičan prikaz njegova djelovanja.

Osnovna namjera prilikom ustanovljavanja Tribunala bila je privesti pravdi pojedince odgovorne za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava u sukobu u bivšoj Jugoslaviji, kako bi se na taj način odvratilo od budućih kršenja i doprinijelo ponovnoj uspostavi mira i sigurnosti na tome području.

Povrede međunarodnog humanitarnog prava počinjene na području bivše

---

<sup>77</sup> Aktivnost Vijeća sigurnost u tom pravcu temeljena je na njegovim ovlastima koja izviru iz Glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda. Tribunal je osnovan rezolucijom 827 od 25. svibnja 1993.. Povijesna ironija uredila je osnivanje Tribunala upravo na dan koji se godinama prije (od 1957.) na prostoru bivše Jugoslavije slavio kao Dan mladosti – propagiranje lika i djela Josipa Broza Tita.

Jugoslavije od 1991. godine, na koje se nadležnost Tribunala proteže, podijeljene su na: teška kršenja Ženevskih konvencija iz 1949. godine; kršenja zakona i običaja rata; genocid i zločine protiv čovječnosti počinjene protiv civila, neovisno o karakteru sukoba.<sup>78</sup>

Vremenska nadležnost obuhvaća razdoblje koje započinje 1. siječnja 1991. godine, bez naznake do kada ta vremenska nadležnost traje. O završetku rada Tribunala naknadno je odlučilo Vijeće sigurnosti. Sukladno prvoj strategiji, sve istrage su se trebale završiti do kraja 2004. godine, svi prvostupanjski postupci su se morali dovršiti do kraja 2008. godine, a sve odluke po žalbama su trebale biti donijete do kraja 2010. godine, kada je Tribunal trebao konačno prestati postojati.<sup>79</sup> Međutim, kako je taj plan značajno premašen, (vjerojatno) konačna odluka o njegovu raspuštanju donijeta je krajem 2010. godine.<sup>80</sup> Tribunal će prestati s radom krajem 2014. godine, ali će se ugaziti na vrlo specifičan način. Naime, u srpnju 2013. Tribunal će dobiti rezidualni karakter<sup>81</sup> u vidu *ad hoc* tijela UN-a, s istim ovlastima i pravilima kao i postojeći Tribunal, s istim tijelima (Tajništvo, Sudska vijeća i Tužiteljstvo), ali sa značajnim smanjenjem osobnih kapaciteta. Rezidualni mehanizam uspostavlja se na vrijeme od četiri godine, s daljnjim produživanjima od dvije godine, do kraja izvršenja zadataka rezidualnog mehanizma.

Stavovi o radu Tribunala podijeljeni su od njegovih početaka, a ni povijesna retrospektiva njegova djelovanja, za pretpostaviti je, neće biti ujednačena. Tribunal je i žestoko kritiziran i zdušno branjen i hvaljen; ponekad i ponegdje se na suradnju s njime gledalo kao na veliki ustupak državnih politika i podilaženje međunarodnoj zajednici. Većina kritika bila je usmjerena ka nedovoljnom broju uhićenja i sporosti suđenja. Tijekom početnih godina rada Tribunala, velik broj optuženih u bijegu i mali broj pritvorenika prijetili su čak i onemogućenjem djelovanja Tribunala. Do sredine 1997. godine više od 50 optuženika se nalazilo u bijegu (prema službenim statistikama Tribunala – uglavnom u Srbiji i dijelu Bosne i Hercegovine pod nadzorom Srba, a sveukupno su osmorica osumnjičenih u to vrijeme bili pritvoreni).

Razlog toj prvobitnoj sporosti leži u činjenici da Tribunal nema nikakav nadzor nad postupcima uhićenja, nema vlastite policijske snage, već se u potpunosti oslanja na suradnju i dobru volju država. Tijekom godina države su izražavale različit stupanj spremnosti na suradnju s njime. Službene statistike Tribunala navode Srbiju i Crnu Goru, entitet Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine i Hrvatsku kao zemlje koju su u određenim fazama odbijale suradnju, međutim, počevši od 2000. i političkih promjena u pojedinim zemljama, došlo je i do bolje suradnje s Tribunalom.

---

<sup>78</sup> V. Statut Međunarodnog kaznenog tribunala za bivšu Jugoslaviju, članci 2.-5..

<sup>79</sup> Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1503 od 28. kolovoza 2003. godine postavljena je (prva) završna strategija u radu Tribunala.

<sup>80</sup> V. Rezoluciju Vijeća sigurnosti 10141 od 22. prosinca 2010. godine.

<sup>81</sup> Međunarodni rezidualni mehanizam za kaznene tribunale odnosi se i na Međunarodni kazneni tribunal za Ruandu.

Danas, nakon skoro dvadeset godina rada Tribunal ulazi u završnu fazu i zbraja rezultate. Postupao je temeljem više od 160 optužnica, preko 125 postupaka je već završeno, osuđeno je više od 60 pojedinaca, od kojih je više od polovice već izdržalo dosuđenu kaznu, trenutno je u tijeku još 36 postupaka, 13 postupaka je proslijeđeno domaćim sudovima itd.<sup>82</sup> Trenutno su samo dvojica optuženih i dalje u bijegu – Goran Hadžić (optužen za zločine protiv čovječnosti i kršenja zakona i običaja ratovanja) i Ratko Mladić (optužen za genocid, zločine protiv čovječnosti i kršenja zakona i običaja ratovanja).

Nesporno je da će se analiza rada Tribunala nastaviti i nakon njegova službena zatvaranja i da će i dalje izazivati podijeljene stavove, u širokom rasponu od politički dirigitiranog instrumenta do povijesnog zadovoljenja pravde za tisuće žrtava. Po pojedinim stavovima, Tribunal je trebao biti više od pukog međunarodnog kaznenog suda, a imao je i neprimjerenu ambiciju utvrđivanja povijesne istine kroz individualne odgovornosti počinitelja zločina (što nije bila njegova zadaća). Često se u iznošenju kritika naglašava „poštenost“ suđenja, posebice teritorijalno-etnička pripadnost kao matematičko-postotni (pred)uvjet pokretanja postupka pred Tribunalom. Preispitivanje takvog argumenta uvijek otvara mogućnost političke interpretacije, što jest specifična konstanta u radu Tribunala.

S druge strane, čuju se i suprotni stavovi: da se velik doprinos Tribunala može sagledati upravo u neospornom utvrđivanju povijesnih činjenica,<sup>83</sup> kao dokazu da je efikasna i transparentna međunarodna pravda (ipak) moguća. U vrijeme njegova ustanovljenja izražavale su se ideje da će utvrđivanjem individualne odgovornosti i povijesne istine Tribunal pridonijeti pomirenju i održanju mira. U međunarodnopravnom smislu, valja ukazati i na impresivnu sudsku praksu koju nam ostavlja u naslijeđe, kao i arhiv, koji je zasigurno najbogatiji izvor daljnjih povijesnih promišljanja i analiza, unatoč tome što će se vjerojatno uvijek postavljati pitanje njegove tajnosti i/ili objektivnosti.<sup>84</sup> Konačno, ne smije se zanemariti ni uloga Tribunala kao specifičnog „prethodnika“ stalnog Međunarodnog kaznenog suda te njegov izniman utjecaj na novu generaciju tzv. hibridnih kaznenih sudova.

### 5.3. Izazovi regionalne suradnje

Temeljni izazov sigurnosti u jugoistočnoj Europi sredinom devedesetih godina bila je duboka kriza u Bosni i Hercegovini, te je njezino okončanje Mirovnim sporazumom nedaleko Daytona postalo osnovni znak stabilizacije ovih prostora. Daytonski sporazum, kao oblik multilateralnog mirovnog ugovora donekle je

---

<sup>82</sup> Podaci iz travnja 2011., dostupni na: [http://www.icty.org/x/file/Cases/keyfigures/key\\_figures\\_110117\\_bcs.pdf](http://www.icty.org/x/file/Cases/keyfigures/key_figures_110117_bcs.pdf).

<sup>83</sup> Prvostupanjska presuda Dušku Tadiću (od 7. svibnja 1997.), prvom osuđeniku pred Tribunalom posvetila je općem povijesnom i zemljopisnom kontekstu u kojem se odvijao sukob, raspadu Jugoslavije po različitim segmentima i ulozi i transformaciji JNA u tom okružju, preko sedamdeset paragrafa (v. par. 53-126).

<sup>84</sup> V. više u: Turković, K., Povješničari u potrazi za istinom o sukobima na prostoru bivše Jugoslavije u svojstvu vještaka pred ICTY-em, Časopis za suvremenu povijest, god. 36, br. 1, 2004., str. 38.-39..

omogućio kreaciju i poboljšanje hrvatsko-srpskih odnosa, te odnosa Srbije prema Bosni i Hercegovini. O ovom je Sporazumu mnogo pisano, no poznati su trendovi da zbog nejasnih kompromisnih načela koje je on utjelovio, izrazito složene ustavnopravne strukture bosanskohercegovačkih državnih i tzv. entitetskih te lokalnih tijela vlasti, neučinkovitosti njihova funkcioniranja te velikih razlika u pogledima i stavovima ključnih političkih čimbenika i tamošnjih elita, ali i nejasnih političkih koncepcija nekih visokih međunarodnih predstavnika, Sporazum nije polučio bitniju transformaciju države prema njezinoj demokratizaciji, a ponajmanje u nastojanjima približavanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji. No, za pitanja državne krize svakako su od izuzetne važnosti temeljna načela Sporazuma o međunarodnopravnom kontinuitetu Bosne i Hercegovine kao države članice UN-a i mogućnosti njezina uključenja u druge međunarodne organizacije, međunarodno priznanje državnih granica i priznavanje temeljnih demokratskih standarda i ljudskih prava.

Europska je unija poticala i druge stabilizacijske korake između država bivše Jugoslavije, u prvom redu s ciljem njihova pomirenja, povratka izbjeglica i raseljenih osoba, otklanjanja posljedica ratnih stradanja, međudržavne komunikacije, obnove cestovnog, željezničkog, zračnog prometa, zajednička nastojanja u borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije, socijalno-pravna pitanja, kao i pitanja ostalih vidova suradnje. Posljedično tomu nastoje se rješavati i bilateralni ili sličnih sporovi. U tom smislu svakako valja spomenuti vrlo važan tzv. Beogradski sporazum o normalizaciji odnosa između Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije,<sup>85</sup> koji je označio obostrano međunarodno priznanje, te naznačio buduće sadržaje otvorenih bilateralnih pitanja i drugih modaliteta suradnje.

Valja navesti i Sporazum o državnoj granici između Hrvatske i Bosne i Hercegovine iz 1999. godine, Protokol između Vlada Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije o privremenom režimu uz južnu granicu između dviju država iz 2002. i sl. Neka će se bilateralna pitanja rješavati sukladno izabranim sredstvima mehanizama mirnog rješavanja sporova (ovdje prvenstveno mislimo na aktualan Arbitražni sporazum o granici na moru u Piranskom zaljevu između Slovenije i Hrvatske iz 2009., koji će zasigurno rezultirati zanimljivom arbitražnom odlukom). Ovo su tek neki od bilateralnih ugovora, kojima smo željeli upozoriti na trend stabilizacije odnosa među državama takvim međunarodnopravnim mehanizmima.

Pored poticanja bilateralne suradnje Europska unija je proces odnosa prema regiji „Zapadni Balkan“, s ciljem mogućeg proširenja, koncipirala i kroz sustav

<sup>85</sup> Kontakti između hrvatskih i srbijanskih dužnosnika postojali su i ranije, no ovim su Sporazumom postavljeni temelji „normalizacije“ bilateralnih odnosa. Iako Sporazum ne elaborira temeljna načela, političke i pravne razloge njegova donošenja, što mu neki zamjeraju, on polazi od međusobnog međunarodnopravnog priznanja dviju država i njezinih povijesno-pravnih identiteta (članci 1. i 5. Sporazuma). Glavna načela Sporazuma bila su: 1) odgovornost za uspostavu mira u regiji; 2) početak procesa normalizacije u cilju uspostave mira, uz pomoć mehanizama definiranih Sporazumom; 3) načelo poštivanja međusobne teritorijalne cjelovitosti i međunarodnopravnih standarda sukladnih Povelji UN-a; 4) načelo mirnog rješavanja sporova.

osobitih regionalnih inicijativa i organizacija. Tako je već u svibnju 1999. godine Europska komisija predložila Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Europi,<sup>86</sup> čije se je potpisivanje održalo u Sarajevu na izrazito visokoj diplomatskoj razini u srpnju iste godine. Pored država članica Europske unije Pakt je potpisalo ukupno četrdeset država i međunarodnih organizacija. Pakt je kroz niz projekata trebao intenzivirati odnose između bivših jugoslavenskih država, otvarajući im europsku perspektivu, s namjerom razradbe dugoročnije strategije sprečavanja, umjesto dosadašnjih koncepcija reaktivnih političkih reakcija na modalitete izazova krize. Iako zamišljena kao koncepcija regionalne suradnje i politike, vrlo je brzo bilo očito da će proces politike Europske unije prema državama bivše Jugoslavije imati posebnu dimenziju (osim Slovenije, koja je izbjegla mnoge izazove krize), jer je politika Unije prema Bugarskoj i Rumunjskoj, kao dijelu jugoistočnog europskog prostora bila različita, unatoč sličnim tranzicijskim problemima tih država u ono vrijeme, a s kojima se danas suočavaju i države bivše Jugoslavije. Tako su te države punopravnim članicama Unije postale 2007., što je prema nekim stajalištima trebao biti datum i Hrvatskog prijama u punopravno članstvo.<sup>87</sup>

Prekretnički trenuci koji su trasirali put jugoslavenskih sljednica prema Europskoj uniji bili su Zagrebački *summit* 2001., kao i slične odluke Europskog vijeća, kojima je Unija jasno naglasila otvorenost za svoje proširenje prema državama dijela europskog jugoistoka. Valja napomenuti i Proces za suradnju u jugoistočnoj Europi (SEECF), nastao još 1996. na prijedlog Bugarske, transformiran u Bukureštu 2000. godine, Vijeće za regionalnu suradnju RCC (osnovano 2007. godine sa sjedištem u Zagrebu) i slične specijalizirane organizacije.

No, zajednička karakteristika svih ovih međunarodnih organizacija jest činjenica da su njezine članice suverene države, i da svaka od ovih institucija djeluje prema mehanizmima klasičnih međunarodnih organizacija i integvermentalizma.

## 6. TRENUTNO STANJE NA PUTU U EUROPSKU INTEGRACIJU

Tako su države bivše Jugoslavije prošle (i još uvijek prolaze) složen put od njihove osobite i osebujne integriranosti, prema dezintegraciji, pa ponovnom – međutim, ovaj put potpuno drukčijem – obliku integracije. Izazova integracije još je mnogo, no valja ipak na kraju ove rasprave vrlo kratko iznijeti u kojoj je fazi danas svaka od tih država u novim integracijskim procesima.

Slovenska iskustva bitno su različita od iskustava ostalih država sljednica bivše Jugoslavije. Njezin geopolitički položaj značajno odvojen i naglašeno distanciran od procesa jugoslavenske krize, omogućio je ostvarivanje stabilnog i kontinuiranog razvitka njezinih državnih i pravnih institucija, od vremena primarne izgradnje

---

<sup>86</sup> Više v. u: Vukadinović, R., Pakt za stabilnost – početak novih sigurnosnih rješenja na jugoistoku Europe, *Politička misao*, 1999., br. 3, str. 3.-22.. O važnosti ovoga skupa, u kontekstu novih inicijativa za stabilnost jugoistočne Europe i davanje potpore Daytonskom sporazumu v. i u: Granić, M., *Vanjski poslovi – iza kulisa politike*, Algoritam, Zagreb, 2005., str. 183..

<sup>87</sup> Npr. Staničić, M., *Dugo putovanje Hrvatske u Europsku Uniju*, Ljevak, Zagreb, 2005..

državne samostalnosti, preko tranzicijskih izazova, do uspješnog pregovaranja i punopravnog članstva u Europskoj uniji, koje je postignuto istočnoeuropskim „velikom praskom“<sup>88</sup> 1. svibnja 2004. godine. Slovenija je nakon uspješnih pregovora, s tek jednom značajnijom poteškoćom vezanom za bilateralne odnose s Italijom,<sup>89</sup> uspjela recipirati temeljne institucije europsko-pravnih standarda. Slovenija je i nakon 2004. godine nastavila s tendencijama svoje uspješne europske i vanjske politike, pa je u 2005. godini predsjedavala OEES-om, da bi već 2006. implementiranjem Schengenskog sporazuma te punopravnim članstvom u Europskoj monetarnoj uniji (od 2007.) bitno učvrstila svoj položaj države članice Europske unije. Nakon njena ulaska u Uniju, slovenska je vanjska politika označila svoju važnu misiju biti svojevrsna veza između država članica Europske unije i država u jugoistočnoj Europi. Iako ne uvijek i najdosljednija (slovenska uloga u pregovorima s Hrvatskom 2008. i 2009.), uloga Slovenije u razvitku inicijativa suradnje s ostatkom Srednje Europe (izvan Unije) i europskim Jugoistokom ipak je razvidna. U nizu slovenskih napora može se navesti i svojevrsna slovensko-hrvatska inicijativa na Bledu iz 2010. godine, s ciljem ojačavanja europske perspektive, ne samo država sljednica bivše Jugoslavije. Slovenski dužnosnici često naglašavaju činjenicu kako Slovenija, temeljem sedamdesetogodišnjeg iskustva suživota u zajedničkoj jugoslavenskoj državi, može biti posrednikom između država europskog Jugoistoka i Unije te putokaz državama sljednicama bivše Jugoslavije u njihovim ciljevima za punopravno članstvo.<sup>90</sup>

Različiti analitičari međunarodnih odnosa, povjesničari i drugi, rabili su raznovrsne atribute, kojima se su ocjenjivali proces približavanja Hrvatske Europskoj uniji, ciljano njezinom punopravnom članstvu. Tako se nerijetko govorilo o „dugom putovanju Hrvatske u Europsku uniju“ (Staničić) i/ili „teškom putu Hrvatske“ (Sander, Vukas ml.) itd. I dok su povijesne i kulturne sveze

---

<sup>88</sup> Ovaj izraz rabi Radovan Vukadinović u više svojih radova i javnih istupa.

<sup>89</sup> Slovenija je u procesu pregovora s EU imala ponajviše poteškoća s Italijom i njezinom blokadom pristupnih pregovora. Stvaranje samostalne slovenske države, koju je Italija priznala zajedno s ostalim državama članicama EEZ-a 15. siječnja 1992. bila je opterećena povijesnim prijeporima, koji su unatoč jugoslavensko-talijanskim bilateralnim i drugim multilateralnim ugovorima ipak još bili izazovi nesporednima sada novokonstituirane države i velikog susjeda. To se poglavito odnosilo na manjinska pitanja, te imovinskopravna pitanja povezana s režimom Osimskih sporazuma iz 1975. i Rimskog ugovora iz 1983. godine, a među nekim talijanskim političkim krugovima bilo je čak mišljenje o reviziji navedenih ugovora. Nakon što je slovenski Parlament odbacio sporazum između talijanskog i slovenskog šefa diplomacije Antonija Martina i Lojza Peterlea iz listopada 1994., došlo je do dubljeg zahtjeva odnosa i talijanske blokade slovenskih pristupnih pregovora. Nakon mnogih diplomatskih napora, čak navodno i uz posredovanje Billa Clintona, tek je 1996. godine, za vrijeme španjolskog predsjedanja EU, bio postignut tzv. Solanin kompromis. Ne ulazeći u sadržaj ovih prijepora valja navesti kako je kompromis prihvaćen 11. travnja 1996., a istoga je dana slovenski Parlament ovlastio Ministra vanjskih poslova Zorana Thallera da potpiše Ugovor o pristupanju EU s navedenim usuglašenim sadržajima. Dana 10. lipnja 1996. potpisan je konačni tekst Ugovora o pristupanju. O tome v. više u: Cattaruzza, M., *L'Italia e il confine orientale 1866. – 2006.*, Il Mulino, Bologna, 2007., str. 357. i dalje. V. i u: Vukas, B., ml., *Osimski sporazumi i hrvatsko-talijanski odnosi – pravnopovijesni pogled*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Zavod za kaznene znanosti Mošćenice, Rijeka, 2007..

<sup>90</sup> O tome: Bufon, M. (ur.), *Slovenija po leti 2004. – motišče med EU in jugozavzhodno Evropo?*, Zbornik radova, Založba Annales, Univerza za Primorsko, Znanstveno-reziskovalno središče Koper, Zgodovinsko društvo za Južno Primorsko, Koper, 2005..

Hrvatske s Europom neupitne (čak su neki hrvatski intelektualci, poput Antona Gustava Matoša već odavno razumjeli nužnost stvaranja europskih integracija),<sup>91</sup> Hrvatska od 1918. godine prekida svoj srednjoeuropski građansko-demokratski i gospodarski razvitak i tim se putovima vraća tek 1990. No, mnogi izazovi, neki naznačeni i u ovom radu, pokazali su posebnost hrvatskog približavanja Europskoj uniji, koje je, nalik na hrvatska traumatična iskustva, bilo posebno izazovno. Ipak, Hrvatska je danas država-kandidat za članstvo, u procesima završetka pregovora za punopravno članstvo u Europskoj uniji. Ono se u našoj perspektivi čini realnim i dostižnim, iako je vrlo zahtjevno prognozirati vremenske rokove punopravnog članstva.<sup>92</sup>

Osnovni uvjet i čimbenik približavanja Europskoj uniji za Bosnu i Hercegovinu još uvijek je vezana za brojna pitanja njezine implementacije Daytonskog mirovnog sporazuma. Gotovo desetljeće i pol nakon njegova potpisivanja, i dalje su otvorena mnoga pitanja provedbe njegovih temeljnih načela, ali i novih izazova stvorenih njegovom provedbom. U prvom je planu imperativ ustavnopravne transformacije, iznalaženje takvog rješenja, koje će, s jedne strane odražavati načela i duh Daytonu, odgovarati i legislativnim intervencijama visokih međunarodnih predstavnika u Bosni i Hercegovini, a s druge strane uskladiti te ustavne promjene sa standardima pravne stečevine Europske unije. Ova pitanja pretpostavka su za bilo kakvo otpočinjanje nastojanja za približavanje Bosni i Hercegovini Europskoj uniji. Pored navedenog, Bosna i Hercegovina je još uvijek izazov stabilnosti u jugoistočnoj Europi, što je ponajviše vidljivo u političkim stavovima novog naraštaja predvodnika srpske političke elite u toj državi, poglavito čelnika vlasti entiteta Republike Srpske.

Pored Bosne i Hercegovine, dominantan izazov sigurnosti za Europsku uniju svakako je Srbija. Ona također pokazuje svoj interes za punopravno članstvo, pa će činjenica izazova sigurnosti u tzv. „Regiji“ biti stavljena u izravnu vezu sa srbijanskim procesima približavanja Europskoj uniji. To potvrđuju i posebne odrednice europske politike, koja se katkada čini neujednačena s politikom prema ostalim državama članicama. Ovo se osobito odnosi na recentne trendove praćenja suradnje Srbije s Međunarodnim kaznenim *ad hoc* tribunalom, koji, čini se, nije jednako standardiziran. No, u okolnostima povišenih rizika sigurnosti u jugoistočnoj Europi, uloga Srbije svakako se razlikuje. Europska unija kroz mehanizme ubrzavanja pristupnih procesa sa Srbijom „preskače“ određene kriterije postavljane u primjeru Hrvatske, napose zbog pitanja stabilizacije Kosova, i podsticanja bilateralnog srbijansko-kosovskog pregovaranja. Tu je i

---

<sup>91</sup> A.G. Matoš još je prije stotinjak godina zapisao, gotovo proročki: „Veliki imperijalizmi, malim narodima kobni, nalaze uspjeha samo u barbarstvu evropskih kolonija, dok se ne može predviđati vrijeme, kada će zbog ekonomskih konkurencija, kao što je npr. sjeverno-američka, Evropa malo po malo morati ulaziti u ekonomski savez, koji mora uroditi i savezom političkim. Društvo i politika, sve više i više se demokratizuju, i pobjeda demokracije u Evropi bit će spas svih poniženih, pa i nas.“, Kolo, časopis Matice Hrvatske, 1. proljeće, 2004., str. 5..

<sup>92</sup> V. primjerice u: Vukas, B. ml., Sander, G.G., Kroatiens Steiger Weg in die Europäische Union, Die Europäische Union und Südosteuropa – Herausforderungen und Chancen (Hrsg: Bodiroga Vukobrat, N., Sander, G.G.), Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2009., str. 145.-165..



opasnost pojave, sada manje homogene, ali vrlo nepredvidljive oporbe, čiji se spektar kreće od više skupina razjedinjenih radikalno-desnih stranaka, do lijevih političkih opcija i onih specifičnih frakcija, koje baštine Miloševićevu ostavštinu. Okolnosti su to koje pogoduju ubrzavanju procesa prema statusu kandidata za članstvo i podrške relativno prihvatljivoj opciji stabilizacije, koja još uvijek ima vodeću ulogu u srbijanskom državnom vrhu. Ta je garnitura ipak podobnija i za euro-integracijske procese, ali i za procese stabilizacije u regiji.

Nakon dezintegracije osobite državne zajednice Srbije i Crne Gore, Crna Gora je u lipnju 2006. obnovila punu državnost i suverenost. Određeni trendovi autonomnijih stavova crnogorskog državnog vodstva, poglavito nakon 1996., sada dobivaju mogućnosti kreiranja pune crnogorske državne politike, a time i politike prema Europskoj uniji. Ova mala država ima mnoge pretpostavke za europsko integriranje, pa je danas već kandidat za članstvo u očekivanju otpočinjanja pregovora. Njezina proeuropska politika razvidna je kako u institucionalnim reformama, harmonizaciji pravnog sustava, ali i u značajnoj ulozi u koncipiranju regionalne suradnje, pa i vrlo jasnim pogledima i svojevrsnoj „katarzi“ prema politici ratne agresije na Hrvatsku. Javnost prepoznaje korupciju, kao temeljni problem na putu provedbe harmoniziranog pravnog sustava s pravnom stečevinom Europske unije.

Kandidat za članstvo u Europskoj uniji, bez datuma početka pregovora već dulje je vrijeme i Makedonija. Njezini vanjskopolitički problemi traju još od vremena međunarodnog priznanja 1992. godine, vezani za spor s Grčkom u svezi priznavanja države pod službenim imenom „Republika Makedonija“. Dosadašnje posredničke inicijative nisu dale rezultata, pa je ovo pitanje iznijeto pred Međunarodni sud, u vidu makedonske tužbe, proistekle iz nekih ugovornih načela, gdje se Grčka obvezala da pitanje imena neće postavljati kao uvjet za prijam Makedonije u NATO ili Europsku uniju. Pored manjinskih pitanja, vezanih za položaj tamošnje albanske manjine, Makedonija je suočena s mnogim insuficijentnim procesima u funkcioniranju njenih demokratskih mehanizama (odnos aktualne koalicijske vlasti predvođene strankom VMRO-DPMNE i oporbenih socijalista, odnos albanskih stranaka i tsl.). No, makedonska perspektiva za punopravnim članstvom u Europskoj uniji je neupitna.

## 7. ZAKLJUČAK

Analiza integracijskih i dezintegracijskih procesa sljednica SFRJ, dva desetljeća nakon njezina raspada u potpunosti je pokazala neuspjeh jugoslavenskog projekta, u njegovim modalitetima, kako u vremenu kraljevske vlade, tako i u vremenu njene socijalističke vlasti nakon Drugog svjetskog rata. Zbivanja iz devedesetih, koja su označila područje dijela Srednje Europe i Jugoistočne Europe, a koja su tvorila bivšu jugoslavensku državu – tomu su najbolji argument. Budući jugoslavenska ideja, stvarana na hrvatskom prostoru od XIX. stojeća na dalje nikada nije bila prihvaćena, jer su se sve inačice jugoslavenske integracije temeljile ponajviše

na naglašenom velikosrpskom konceptu, proces raspada Jugoslavije dokazao je potpun neuspjeh mogućnosti opstanka bilo kakve južnoslavenske ideje, kao i potpuni neuspjeh kreacije jugoslavenske države i gotovo svih njezinih ideoloških odrednica.

Novouspostavljene suverene države, sljednice bivše SFRJ, poput gotovo svih istočnoeuropskih država, kao osnovni cilj svoje vanjske politike postavile su članstvo u Europskoj uniji. Tako će u, za pretpostaviti je, ipak duljoj europskoj perspektivi sve države bivše Jugoslavije postati dijelom tog oblika integracije. No, iako se ovakva teza može gledati s ironijom, valja jasno istaći kako se radi o vrijednosno i institucionalno bitno različitom obliku integracije, kao i o potpuno novim međunarodnim okolnostima i realnostima. Dok je jugoslavensku integraciju „hranio“ versajski poredak ili hladni rat, s njezinim osebujnim inačicama vanjske politike i posebnih interesa velikih sila, budućnost sljednica bivše Jugoslavije bit će vezana za nove subjekte i imperative međunarodnih odnosa, kao i potpuno novo koncipiranje procesa svjetskih odnosa i shvaćanja nacionalne sigurnosti.

Na kraju valja naglasiti možda najvažnije: buduće pridruživanje sljednica bivše Jugoslavije u Europsku uniju rezultat je njihovih suverenih državnih vanjskopoličkih odluka. Njihova državnost više nije teorijsko-pravna ustavna kategorija, već realnost koja opstoji i unatoč modernim shvaćanjima i sadržajima državne suverenosti, ili nadnacionalnim zahvatima nadležnih tijela Europske unije. Zanimljivo je spomenuti, kako se baš u kriznim vremenima, bilo diplomatsko-političkim (uzrokovanim zbivanjima terorističkih napada na SAD 2001. godine), bilo gospodarskom krizom s prijelaza prvo u drugo desetljeće XXI. stoljeća, ponovno država sa svojim institucijama nameće kao dominantan čimbenik u kreaciji ukupne politike svojih građana.

Procesi dezintegracije ovoga prostora, odraz su velikih uljudbenih razlika između naroda i njihovih država u Srednjoj i Jugoistočnoj Europi, što pokazuje i stanje recentnih odnosa ovih država prema Europskoj uniji, kao i odnos tih država prema svojoj stabilizaciji i spremnosti za unutarnje reforme. Dok je Slovenija već država članica Unije, a Hrvatska, i unatoč nebrojenih teškoća i izazova, gotovo na pragu ulaska u Uniju, ostale države sljednice bivše Jugoslavije moraju savladati nemale probleme za pristup punopravnom članstvu.

Stabilizacija ovoga prostora nameće se kao osnovna pretpostavka budućih odnosa država sljednica SFRJ. Ona, za razliku od nekih drugih dijelova svijeta, ne ovisi samo o bilateralnim nastojanjima i mogućim mirovnim ili drugim ugovorima između pojedinih vlada (koje se za koju godinu mogu promijeniti), već je dio širih mehanizama, poput sustava euroatlanske sigurnosti i zajedničkih europskih politika, koje svakako treba koristiti u njezinu koncipiranju. Primjetno je kako globalni ekonomski problemi i globalni politički odnosi više nisu toliko pogodan ambijent za lokalne političko-ekonomske manipulacije, pa je realno za očekivati da taj pritisak potakne i unapređenje međudržavne suradnje, kao i naznačene regionalne mehanizme stabilnosti, iako je jasno da je snažnija regionalna suradnja opterećena razlikama u političkoj i ekonomskoj razvijenosti s kojima se ušlo

u postsocijalističku tranziciju, ratovima koji su unazadili ekonomsku i socijalnu razvojnu osnovu, nepoštivanjem prava i političkog sustava i korupcijom. Baš bi zato nova nastojanja euro-integracijskih procesa trebala biti prihvatljiva svim ovim državama.

## **HISTORICAL AND INTERNATIONAL DETERMINANTS OF THE DISINTEGRATION PROCESS OF THE SUCCESSOR STATES TO THE SFRY**

The history of European relations contains many processes which have determined the phenomenon of integration, disintegration, and territorial separation, armed conflicts etc caused by political, ideological, religious and other reasons. Experience from the territory of the former Yugoslavia in the nineties of the twentieth century certainly has shown a very specific example of the disintegration of a complex country. In this paper, the authors mention the basic disintegration movements in the falling apart of Yugoslavia. They explain them from an international point of view, from a scientific perspective of the state as the dominant subject of international law with its formation and international recognition. Given that the main foreign political aims of the former Yugoslav republics, after gaining independence, were directed at again integrating into the Europe Union (some also at NATO alliance), the future part of the Southern Eastern European territory was again to be marked by their integration. Even though it may seem ironic, the authors note and emphasise that it is not only about a radically different form of integration (compared to the totalitarian regime of the Yugoslav state with planned economic characteristics, significant suspensions of fundamental human rights and democratic standards), but it is about a significantly different perception of the determination of the state within a new integrational framework. Unlike the state in the former Yugoslavia which had few factual determinants of statehood and was only just understood in the formal legal sense of statehood, new understandings of statehood have emerged. These, despite statehood's liberal concept, have nevertheless affirmed the state as the fundamental subject of the contemporary international community.

**Key words:** *succession, successor states, integration, disintegration, Croatia, European Union, former Yugoslavia*

### **LITERATURA**

Barić-Punda, V., Hrvatska od samostalnosti i nezavisnosti do međunarodnog priznanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 38, br. 4 (64), Split, 2001., str. 339.-349..

Bartulović, Ž., Randelović, N., Osnovi ustavnopravne istorije jugoslovenskih naroda, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2009..

Bekić, A., London i Bonn – dva pola politike EEZ-a prema priznanju Republike Hrvatske, 1991. godine, Časopis za suvremenu povijest, Br. 2., 2011. str. 339. – 366..

Blažević, R., Karizma – politička vlast i karizmatičke ličnosti, Pravni fakultet Sveučilišta

u Rijeci, Rijeka, 2006..

Bojanić, I.; Derenčinović, D.; Horvatić, Ž.; Krapac, D.; Seršić, M., Teorija zajedničkog zločinačkog pothvata i međunarodno kazneno pravo – Izazovi i kontroverze, Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Zagreb, 2007..

Bufon, M., (ur.), Slovenija po leti 2004. – motišče med EU in jugozavzahodno Evropo?, Zbornik radova, Založba Annales, Univerza za Primorsko, Znanstveno-reziskovalno središče Koper, Zgodovinsko društvo za Južno Primorsko, Koper, 2005..

Cattaruzza, M., L'Italia e il confine orientale 1866. – 2006., Il Mulino, Bologna, 2007..

Čaušević, Dž., Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine – dokumenti sa komentarima, Editio Iuristica, Sarajevo, 2005..

Čepulo, D., Prava građana i moderne institucije – europska i hrvatska pravna tradicija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2002..

Čulinović, F., Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. stoljeća, - knj. II., Školska knjiga, Zagreb, 1954..

Degan, V.Đ., Hrvatska država u međunarodnoj zajednici, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2002..

Degan, V.Đ., Međunarodno pravo, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2000..

Engelsfeld N., Povijest hrvatske države i prava – razdoblje od 18. do 20. stoljeća, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1999..

Fabijanić Gagro, S., Vukas, B. ml., Pravna priroda i politička pozadina oružanih sukoba u Hrvatskoj i BiH, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 58, br. 5, 2008., str. 1159.-1199..

Goldstein, I., Hrvatska povijest, Novi liber, Zagreb, 2003..

Granić, M., Vanjski poslovi – iza kulisa politike, Algoritam, Zagreb, 2005..

Hodge, C., Velika Britanija i Balkan, DETECTA, Zagreb, 2007..

Jović, D., Jugoslavija, Država koja je odumrla – uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije (1974. – 1990.), Prometej, Zagreb, 2003..

Lalović, D., O totalitarnim značajkama hrvatske države 1990. – 1997., Politička misao, Zagreb, 2000., god. 37, br. 1., str. 188.-204..

Matković, H., Zaključne napomene uz proučavanje povijesti Jugoslavije, Studije iz novije hrvatske povijesti, Golden Marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2004..

Matković, H., Povijest Jugoslavije – hrvatski pogled, Naklada Pavičić, Zagreb, 1998..

Matković, H., Zaključne napomene uz proučavanje povijesti Jugoslavije, Studije iz novije hrvatske povijesti, Golden Marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2004..

Matković, H., Povijest Jugoslavije – hrvatski pogled, Naklada Pavičić, Zagreb, 1998..

Margetić, L., Beuc, I., Čepulo, D., Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu – studijsko gradivo (priredio: D. Čepulo), Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006..

Milardović, A., Dokumenti o državnosti Republike Hrvatske, Alineja, Zagreb, 1992..

Miškuljin, I., „Sladoleđ i sunce“ – promatračka misija Europske zajednice i Hrvatska 1991. – 1995., Časopis za suvremenu povijest, br. 2, 2011., str. 299.-337..

Rudolf, D. ml.; Rudolf D.; Čobanov S., Jugoslavija: unitarna država ili federacija povijesne težnje srpskog i hrvatskog naroda – jedan uzrok raspada Jugoslavije, god. 46, 2009., br. 2, str. 287.-314..

Rudolf, D., Rat koji nismo htjeli, Hrvatska 1991, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 1999..

Sruk, J., Ustavno uređenje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Zagreb, 1982..

Staničić, M., Dugo putovanje Hrvatske u Europsku uniju, Ljevak, Zagreb, 2005..

Šišić, F., Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, „Naklada Matica Hrvatska“, Zagreb, 1920..

Turković, K., Povjesničari u potrazi za istinom o sukobima na prostoru bivše Jugoslavije u svojstvu vještaka pred ICTY-em, Časopis za suvremenu povijest, god. 36, br. 1, 2004., str. 15.-40..

Vukadinović, R., Pakt za stabilnost – početak novih sigurnosnih rješenja na jugoistoku Europe, Politička misao, 1999., br. 3., str. 3.-22..

Vukas, B. ml., Prijedlozi i nacrti konfederalizacije Jugoslavije 1990./91. – posljednji pokušaji „spašavanja“ zajedničke države, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27, br. 2, str. 761.-805..

Vukas, B. ml., Prvi višestranački Hrvatski sabor (30. svibnja 1990.) i njegovi odjeci u riječkoj javnosti», Sv. Vid, Zbornik IX, 127.-148..

Vukas, B. ml., O hrvatskoj državnosti u vremenu 1945. – 1992., Vladavina prava, god. V., br. 1., 2001., str. 7.-24..

Vukas, B. ml., Europska zajednica i Konferencija o Jugoslaviji u vremenu početaka internacionalizacije jugoslavenske krize – posljednji pokušaj spašavanja jugoslavenske zajednice, god. IX, sv. 2, Rijeka, 2004., str. 103.-109..

Vukas, B. ml., Osimski sporazumi i hrvatsko-talijanski odnosi – pravnopovijesni pogled, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Zavod za kaznene znanosti Mošćenice, Rijeka, 2007..

Vukas, B. ml., Sander, G., G., Kroatiens Steiger Weg in die Europäische Union, Die Europäische Union und Südosteuropa – Herausforderungen und Chancen (Hrsg: Bodiroga Vukobrat, N., Sander, G.G.), Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2009. 145.-165..