

# Prijedlozi i nacrti konfederalizacije Jugoslavije 1990./91. - posljednji pokušaji "spašavanja" zajedničke države

---

**Vukas, Budislav**

*Source / Izvornik:* **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2006, 27, 761 - 803**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:838236>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-10-19**

**PRAVRI**

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

## PRIJEDLOZI I NACRTI KONFEDERALIZACIJE JUGOSLAVIJE 1990./91. – POSLJEDNJI POKUŠAJI "SPAŠAVANJA" ZAJEDNIČKE DRŽAVE

Dr. sc. Budislav Vukas, ml.,  
znanstveni novak – viši asistent  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 94(497.1)"1990/1991"  
321.013(497.1)"1990/1991"  
Ur.: 19. svibnja 2006.  
Pr.: 6. rujna 2006.  
Izvorni znanstveni članak

*Jugoslavenska državna zajednica nikada u svojoj povijesti nije bila konfederacija, ali je u trenucima njezinih državnih kriza, koje je zapravo prate kroz sedam desetljeća dug život, bilo ideja za njezinu transformaciju. Te su ideje kulminirale pogotovo u vremenu iscrpljivanja jugoslavenskog državnog zajedništva kasnih osamdesetih godina XX. stoljeća.*

*Temeljeći se na povijesnim iskustvima i primjerima konfederacije, autor u radu obrađuje prijedloge konfederalizacije jugoslavenske države, koji su ponajprije postojale u transformaciji njezinog ustavnopravnog sustava (do 1990.), da bi kasnije postali prijedlozi za rješavanje jugoslavenske krize. Napose su apostrofirani Zajednički hrvatsko-slovenski prijedlog iz listopada 1990., Prijedlog u pet točaka iz 1991. te prijedlog što ga je Konferencija o Jugoslaviji EZ, ponudila jugoslavenskim državama 4. studenog 1991. godine, kao posljednju prigodu "spašavanja" državnog zajedništva.*

*Autor zaključuje kako sve ove prijedloge treba isključivo sagledavati u kontekstu rješavanja jugoslavenske krize te oni predstavljaju isključivo suvremenu pravno-povijesnu tematiku. Bilo kakvo ponovno povezivanje tih država, na političkim ili državnopravnim temeljima kategorija je, temeljno suprotna povijesnom iskustvu gotovo svih država članica nekadašnje jugoslavenske države.*

**Ključne riječi:** *konfederacija, međunarodni odnosi 1990.-1991., Jugoslavija – propast države, Hrvatska – stvaranje države (pravno-povijesni kontekst), EEZ – Konferencija o Jugoslaviji 1991.*

## **1. Nekoliko uvodnih pripomena**

Ustavnopravna i međunarodnopravna zbilja stoljećima je izgrađivala razne oblike državnopravnog organiziranja. Pa iako se ustavnopravne odrednice poimanja i organiziranja države, s obzirom na povijesno iskustvo ili ideološko-vjersku osnovicu (kršćanski univerzalizam npr.), bitno razlikuju od suvremenog poimanja države, priklanjamo se stavu da evolucija državnog organiziranja ostvaruje neki vid kontinuiteta. Mnogi povijesni primjeri mogu se tako podvesti i pod neke osnovne odrednice koje uz povijesnu različitost, ipak postavljaju sličnosti između država.<sup>1</sup> U tom mnoštvu povijesnih primjera državnopravnog organiziranja od davnina su se iz različitih interesa, ratne zbilje ili nasljednopravnih odnosa pojedinih vladara izgrađivali i takvi državni modaliteti, koje uobičajeno nazivamo složenim državama.

Od raznih vrsta i oblika država, koje su postojale u prošlosti ili i danas postoje, s međunarodnopravnog gledišta posebno su zanimljive, baš takve složene države. Bitno je, naime, pitanje subjektiviteta: je li subjekt međunarodnog prava država kao cjelina ili to ostaju njezine sastavnice? U sagledavanju složenih država nameće nam se tetrahotomija njezinih oblika pa možemo razlikovati personalnu uniju, realnu uniju, državni savez (konfederaciju) i saveznu državu (federaciju). Šarolikost primjera pojava tih vrsta otežava njihovu striktnu definiciju, no mi ćemo se ukratko poslužiti njihovim uobičajenim određenjima:

Personalna je unija zajednica dviju suverenih država koje povezuje samo zajednički vladar. Ovdje je neupitan međunarodnopravni subjektivitet svake države članice. Personalna unija obično nastaje poklapanjem nasljednih redova u dvjema državama ili samostalnom odlukom neke države o izboru nekog stranog vladara kao njezinog. Ova vrsta složene države pripada prošlosti. Za primjere ovoga tipa složene države navode se unija Poljske i Litve (1386. – 1569.), Pruske i Neuchatala (1707. – 1857.), Engleske i Hanovera (1714. – 1837.), Nizozemske i Luksemburga (1815. – 1890.) Hrvatskog i Ugarskog Kraljevstva (1102. – 1527.).

Realna unija predstavlja vezu više država sa zajedničkim vladarom i utvrđenim zajedničkim poslovima. I ovdje postoji subjektivitet članica unije, jer su države potpuno suverene, no i unija može imati značajne elemente i sadržaje međunarodnopravnog subjektiviteta. Povijesno iskustvo međutim upozorava na činjenicu bližeg povezivanja takvih unija, pa one vrlo često imaju stanoviti zajednički djelokrug nekih poslova. One ipak nastupaju prema vani kao jedinstvena država, ali je nepobitna ustavnopravna samostalnost država članica unije. Obično se kao primjeri realne unije spominju Švedsko-norveška unija (1815. – 1905.), Austro-Ugarska (1867. – 1918.), unija Danske i Islanda (1918.

<sup>1</sup> Kao primjer možemo navesti vrlo preciznu sistematizaciju srednjovjekovnih država, koje Beuc dijeli na patrimonijalnu državu, lensku državu, stalešku državu, feudalnu apsolutnu monarhiju i srednjovjekovnu aristokratsku republiku. On iznosi osnovne povijesne premise postanka svake od tih državnih primjera, ukazujući na njihove osnovne karakteristike i naglašavajući njihove međusobne utjecaje. Vidi, BEUC, Ivan, Osnovni oblici evropske srednjovjekovne države, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, God. XXXI, br. 3, str. 391–423, Zagreb, 1981.

– 1944.), a neka stajališta i uniju Rusije i Finske (1809. – 1917.) cijene kao realnu uniju.

Državni savez (konfederacija) je savez više država, zasnovan na međunarodnom ugovoru, s ciljem ostvarivanja nekog zajedničkog interesa. U okvirima ovakve državne zajednice, članice saveza su međunarodnopravni subjekti, s očuvanim velikim opsegom poslova iz njihove nadležnosti. Iako je ovaj pojam u pravnoj teoriji imao svoju genezu jer je izraz "konfederacija" bio drukčije shvaćan, danas ipak postoji načelno ujednačeno mišljenje o shvaćanju konfederacije<sup>2</sup>. U suvremenim međunarodnim iskustvima današnjice više ne postoje primjeri tako ustrojenih složenih država. Možda bi se kao suvremeniji primjer tako uređene države mogla spomenuti nedavno postojeća Zajednica Nezavisnih Država, nastala kao jedan vid zajedništva nekih bivših država članica SSSR-a<sup>3</sup>. Primjeri konfederacije iz prošlosti bili su Švicarska konfederacija (od

<sup>2</sup> Teorijsko-pravna razmatranja konfederacije možemo pratiti od potkraj XVIII. stoljeća, a napose u prvoj polovici XIX. stoljeća i djelima Alexisa De Toquevillea. U svojim djelima on razlikuje tri vrste vlada, prema djelovanju njihovih odluka. Jedne su one vlade čiji se pravni učinci odnose samo na udružene države, ne i na državljane tih država. Njih De Toqueville naziva "federacijama" iako one imaju zapravo odlike konfederacije. Drugi su tipovi vlada čije odluke djeluju samo na državljane neke države, što ih ovaj znameniti pravnik i politički filozof naziva "nacionalne vlade". Prema Tocquevilleu u treću skupinu vlada, kojima međutim on ne daje neki posebni naziv su one vlade koje djeluju prema građanima samo u određenom djelokrugu, što bi danas bilo definirano kao federalnom državom. Golemo je značenje ovog pravnika i mislioca političke filozofije. On spaja iskustva u praksi pravnika, u okolnostima dinamičnih zbivanja u Francuskoj prve polovice XIX. stoljeća, te političko-filozofskih rasprava, temeljeći doktrinu tada novog i aktualnog demokratskog konzervativizma. O tome, RODIN, S. "Je li moguća evropska konfederacija?", *Politička misao*, XXVII (1991.), br. 2, str. 131–146 i KURTOVIĆ, Š., Tocqueville: "Liberalizam i demokracija (što je Tocqueville tražio u Americi?)", rad je objavljen u monografiji: *Studije i članci iz opće povijesti prava i države 1969.–2002.* (knj. br. 3.) autora Š. Kurtovića, Zagreb, 2003., str. 92–116.

<sup>3</sup> Zajednica neovisnih država nastala je kao rezultat želje za međusobnom suradnjom 12 država nastalih raspadom SSSR-a, u Alma Ati, 21. prosinca 1992. godine. Temelje ovog međudržavnog saveza postavile su već 8. prosinca Rusija, Bjelorusija i Ukrajina, dok su u Alma Ati Zajednici pristupile Armenija, Azerbejdžan, Kazahstan, Kirgistan, Ruska Federacija, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukrajina i Uzbekistan. Tijekom 1993. Zajednici pristupaju Gruzija i Moldova, dok baltičke države nisu pokazivale interes pristupa ovoj specifičnoj zajednici. Više odlika međunarodne organizacije ima ZND, jer se temelji na međudržavnim ugovorima potpuno suverenih država, s naznačenim ciljevima i uređenjem. One su uvidjele međusobne ciljeve suradnje, kako u tranzicijskim izazovima raspada SSSR-a, (poglavito u gospodarskom smislu, te uvođenju institucija liberalno-demokratskog poretka), tako i u smislu zajedničkih vanjskopolitičkih ciljeva, ali uvijek na temeljima ravnopravnosti i poštivanja teritorijalne cjelovitosti, državne nezavisnosti svake članice, te prihvaćanju svih međunarodnih obveza. Pored summita prema konferencijskom modelu, ZND je za neke posebne ciljeve mogao osnivati zajednička tijela, poput zajedničkih zapovjedništva u pitanjima vojnih interesa i kontrole naoružanja u smislu korištenja atomske energije, neka tijela s ciljem uspostave zajedničkog tržišta po uzoru na europska ili azijska iskustva trgovačkih odnosa i sl. Novim promjenama međunarodnih odnosa smanjena je homogenost ovog područja. Izazovi velikih kriza, međudržavnih te unutardržavnih napetosti i sporova u državama članicama ZND-a, te penetracijom SAD-a, poglavito prema državama Kavkaza i nekih azijskih zemalja, oslabili su i dokinuli ovakav savez. Za dio teksta osnivačkog ugovora vidi: CHRONIK HANDBUCH – REDEN UND DOKUMENTE DES 20. JAHRHUNDERT, Chronic Verlag, Gütersloh, München, 1996., str. 500.

1291. do 1798., te ponovno 1815. do 1848.<sup>4</sup>), Nizozemska (1580. – 1795.), SAD (1778. – 1787. – Članci o konfederaciji<sup>5</sup>), Njemački savez (1815. – 1866.), Sjevernonjemački savez (1866. – 1871.)<sup>6</sup>, Centralnoamerička konfederacija (od 1895. do 1899., ponovno 1922.) i dr.

Savezna država (federacija) je državnopravna zajednica više država koje nose različite nazive (republika, zemlja, pokrajina), a ustavom je uređen odnos između savezne i pokrajinske vlasti. Federacija je kao cjelina subjekt međunarodnog prava. Mnogobrojni povijesni primjeri i suvremeno stanje

<sup>4</sup> Švicarska konfederacija (Confédération Helvétique) svakako je jedan od najstarijih primjera konfederacije u povijesti i najjasniji uzor njezina organiziranja. Ona je prvotno nastala 1291. godine kada su je oformila tri tzv. prakantona Uri, Schwyz i Unterwalden. Do potkraj XIV. stoljeća Konfederaciji pristupaju i drugi kantoni. Organizacija te Konfederacije predviđena je Federalnim paktom sklopljenim u Bernu 1353. godine, a kantoni zadržavaju svoju suverenost, prenoseći tek neke poslove od svojih zajedničkih interesa na Savez (obrana, arbitražni postupci i sl.). Izazovi reformacije znatno su oslabili funkcioniranje Konfederacije, koja je u vremenu Napoleonovih ratova i ukinuta. Obnovljena je ponovno odlukama Bečkog kongresa 1815. godine, kada je Konfederaciji priznata i trajna neutralnost, da bi se 1848., nakon građanskog rata, usvajanjem novog Ustava Švicarska transformirala u federativnu državu. Ustavom je ojačana središnja vlast u federaciji. Umjesto Sabora (Tagessatzung), s prerogativima konferencijskog predstavništva kantona i tzv. Vodećeg kantona, (koji je imao stalnu upravnu funkciju dok Sabor ne zasjeda) sada je prema tzv. skupštinskom modelu oformljena dvodomna skupština koju čine Vijeće kantona i Nacionalno vijeće. Savez ima i nadalje mali broj ovlaštenja (vanjska politika, neki posebni trgovačko-pravni odnosi), ali je samostalnost kantona ograničena nemogućnošću donošenja i provođenja propisa, izričito suprotnih federativnom ustavu. Vidi više: DEGAN, V. Đ., Konfederalizam, Politička misao, Vol. XXVIII., br. 2, Zagreb, 1991., str. 9–13; Za tekst Završnog akta Bečkog kongresa sklopljenog 9. lipnja 1815. između Austrije, Španjolske, Francuske, Velike Britanije, Portugala, Pruske, Rusije i Švedske koji uređuje položaj Švicarske vidi, IBLER, V., Diplomatska historija 1814.–1871. – sumarni pregled, Zagreb, 1960., str. 137 i dalje. Vidi i VAJS, A., KANDIĆ, Lj., Opšta istorija države i prava – dvanaesto izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1984., str. 224–225.

<sup>5</sup> Jedan od prvih cjelovitih primjera konfederativnog uređenja svakako je razdoblje američke povijesti od 1777. do Ustava iz 1787. godine. Iako će se teorijsko-pravne pa i mnogo šire polemike o uređenju države voditi i još do polovice XIX. stoljeća, tzv. Članci o konfederaciji i vječnoj Uniji ostaju povijesni primjer postojanja prvog jasnog i prepoznatljivog suvremenog modela konfederacije. Svaka od pojedinih država ima vlastiti Ustav, koji proklamira narodnu suverenost i podjelu vlasti, a svih trinaest kolonija na Savez prenose samo neka ovlaštenja. Ona spadaju u nadležnost jednodomnog Kongresa i čine tzv. "supranacionalnu legislativu". Nacionalna legislativa potpuno je u rukama država članica Saveza, a "supranacionalna egzekutiva" zapravo uopće ne postoji, iako kao stalni organ Saveza djeluje Odbor. I financijsko-pravne ovlasti ostale su u nadležnosti država članica, što smanjuje mogućnost jače egzistencije Saveza. Sve to ima za posljedicu neučinkovitost takvog saveza, što pokazuju daljnji procesi američke državnopravne povijesti, ali i mnoge rasprave o ustavnopravnoj prirodi države. To, dakako, ne može biti tema ovog rada. Za tekst Članaka o konfederaciji i vječnoj Uniji vidi: KURTOVIĆ, Š., Hrestomatija opće povijesti prava i države – II. knjiga (Novi vijek), Izdavač PF u Zagrebu, Zagreb, 2000., str. 58 – 63; JELUŠIĆ, M., Razvoj konfederalističkih stremjenja u SAD i konfederalistička koncepcija Johna Caldwellella Calhouna, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, God. 42., br., 5–6, Zagreb, 1992., str. 843–854; JOVANOVIĆ, S., Američki federalizam, Politika i društvo, Beograd, 1939.; DEGAN, Konfederalizam, str. 16–21.

<sup>6</sup> O tome više: ZIPPELIUS, R., Kleine deutsche Verfassungsgeschichte – vom frühen Mittelalter bis zum Gegenwart, Beck'sche Reihe, vierte vorbereitete Aufgabe, str. 90–121.; DEGAN, V. Đ., Konfederalizam, str. 21–29.

ukazuju na najrazličitija rješenja odnosa između savezne razine i razine države članice federacije, ali su nerijetki primjeri da i članice savezne države imaju, doduše ograničenu, međunarodnopravnu sposobnost. Izvjesno značenje federalnih jedinica u međunarodnim odnosima potvrđuje i postojanje, tzv. federalne klauzule, koja omogućuje upravo tim jedinicama vezanost s određenim ugovorom i njegovu provedbu. Kao primjere suvremenih federacija možemo spomenuti Austriju, Njemačku, Švicarsku te Jugoslaviju, čija je federalna jedinica u vremenu od 1945. do 1991. bila i Hrvatska.

U povijesti je bilo, ali i danas postoji, i drugih oblika povezivanja država, temeljenih najrazličitijim međusobnim, ali i međunarodnim interesima. To su raznovrsni savezi, danas suverenih država, prije članica kolonijalnih carstava (Commonwealth) te mnogobrojne međunarodne organizacije. Oni su nesporno subjekti međunarodnog prava, od onih klasične strukture, kao npr. Ujedinjeni narodi, do onih "supranacionalnih", kao što je Europska unija. Svu osebnost ispoljavanja najrazličitijih kompromisa predstavljaju suvremeni primjeri složenih država *sui generis* poput Bosne i Hercegovine prema Daytonskom sporazumu iz 1995. te zajedničke države Srbije i Crne Gore, sukladno odredbama tzv. Beogradskog sporazuma te s njim usklađene Ustavne povelje iz 2002. godine.

## **2. Ideje konfederalizacije Jugoslavije 1945. – 1990.**

U situacijama političkih i državnih kriza jugoslavenskog zajedništva, za čitavo njezino gotovo sedamdesetljetno razdoblje postojanja, vodeći su politički dužnosnici tražili rješenje za njezin opstanak, pazeći pritom na svoje stranačke, ideološke ili usko osobne interese.<sup>7</sup> Tako je još prije Drugog svjetskog rata, u

---

<sup>7</sup> Zanimljivo je pripomenuti kako je već u tijeku Prvog svjetskog rata, u vremenu procesa nastanka zajedničke jugoslavenske države bilo izuzetno razrađenih ideja o novoj jugoslavenskoj državi s nekim konfederativnim obilježjima. Iako su se te 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, kao i kasnije, pripadnici Hrvata, Slovenaca, a kao primjer možemo iznijeti, 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. "Vlada Kraljevine Srbije i Narodno vijeće u Zagrebu produžit će otpravljati poslove svaki u svojem unutrašnjem pravnom i teritorijalnom delokrugu na redovan način, kakav god postoji, dok Velika Skupština ujedinjenih Srba, Hrvata i Slovenaca (Konstituenta) izabrana opštim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem svih građana, ustavom ne propiše definitivno ustrojstvo države". Prema Čulinoviću ova zajednica, osim više odlika federacije ima i dva obilježja konfederacije: 1. obje države su u potpunosti zadržale svoju unutrašnju suverenost i pravo da odlučuju o svim onim poslovima, koji nisu određeni kao poslovi u isključivoj, prenijetoj nadležnosti zajedničke države i 2. Zajedničko ministarstvo u potpunosti zavisi od odluka svojih Vlada (Vlada Kraljevine Srbije i Narodno vijeće SHS). To "zajedničko ministarstvo" je, dakle, bilo neki vid konfederativnog organa, no u ovom slučaju s nadležnostima "supranacionalne egzekutive", jer se radi o provizornom stanju nepostojanja zajedničkog parlamentarnog tijela. Za tekst Ženevske deklaracije vidi: ŠIŠIĆ, F., Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, naklada "Matica Hrvatska", Zagreb,



vremenima kada je velikosrpsko hegemonističko nasilje u Jugoslaviji bilo na svom vrhuncu, što se pokušavalo prikazati kao neriješenost nacionalnog pitanja, došlo do Sporazuma Cvetković-Maček (1939. godine) i stvorena je Banovina Hrvatska. No ona nije uspjela odoljeti, s jedne strane velikosrpskoj moći nove vlade generala Simovića, te izazovima Drugog svjetskog rata. Jugoslavija, ustrojena na konfederativnim načelima bila je u zamislima i nekih izdvojenih političkih prijedloga HSS-a u Drugom svjetskom ratu. No, kasnija su kretanja ipak išla u pravcu stvaranja, doduše, formalnopravno ravnopravne federacije, ali u zbilji centralističke dogmatsko-unitarističke države.

I s novim režimom jugoslavenska se država kroz čitavo svoje poslijeratno vrijeme 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. I dok je Banovina Hrvatska bile jedna vrsta decentralizacije i federalizacije državne vlasti *sui generis*, u vremenu socijalističke Jugoslavije gotovo od samog početka njezina nastajanja postojale su razne ideje nužnosti njezine transformacije u pravcu konfederalizacije. U mnogim se dijelovima društvene, socijalne i kulturne stvarnosti pokazivalo da, unatoč svojem federativnom uređenju, centralistički, etatistički uređena država, pod stalnim pritiskom i bezgraničnom moći Partije i karizmatkog vođe, traži odlučnije promjene svog državnog uređenja.

Prva ideja o stvaranju jugoslavenske konfederacije, istaknuta na političkoj razini dolazi od najbližeg Titovog suradnika i jednog od utemeljitelja i glavnih ideologa jugoslavenskoga jedinstva, Eduarda Kardelja. Tako je na sjednici Izvršnog komiteta Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije (IK CK SKJ), održanoj od 14. do 16. ožujka 1962. u okolnostima sporova ideološke i ekonomsko-političke problematike, sukoba između stajališta o većoj samostalnost republika, i stajališta o centraliziranoj federaciji, ograničenom samoupravljanju i zadržavanju dotadašnje uloge države i partije, bio posebno zanimljiv Kardeljev prijedlog. Njegova analiza nacionalnog stanja u Jugoslaviji uočava tri realiteta: 1. Krugovi skloni izrazitoj centralizaciji i etatizaciji, koji kroz takav koncept organizacije države pokušavaju ostvariti sada zamaskirane velikosrpske interese; 2. Drugi se krug zalagao za korake decentralizacije i deetatizacije, no u prilog, tzv. nerazvijenih područja, koji bi profitirali tim zahvatima; 3. Treći je krug stajališta bio okupljen oko slovenskih i hrvatskih republičko-partijskih vodstava i zalagao se za radikalniji model decentralizacije. U takvim okolnostima nacionalnog stanja, Kardelj je polazio od teze kako je jugoslavenska država nastala na principu ujedinjenja oko ideala socijalizma. Ti narodi su se ujedinili poput svih drugih naroda svijeta i njihovih modela ujedinjavanja, te je stoga i u okolnostima ideoloških imperativa, moguće izvršiti konfederalizaciju jugoslavenske države. U svojem 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. No, napetosti u međurepubličkim partijskim vodstvima bile su vrlo velike, pa je Tito u tom vremenu bio ozbiljno zabrinut za opstanak same državne zajednice.

### ***2.1. "Od savezne države prema državnom savezu" - reformska nastojanja u vremenu Hrvatskog proljeća (1970./1971.)***

U razdoblje dinamičnih političkih odnosa šezdesetih godina i prijelaza desetljeća, kada je jugoslavenska država ozbiljno uzdrmana pojavama nacionalnih pokreta (svakako najglasovitiji Hrvatski nacionalni pokret – kako ga naziva Bilandžić<sup>8</sup>), ova politička promišljanja postaju realnost, te su ona počela postajati i uzorima novih ustavnopravnih rješenja reorganizacije države. Jedna od osnovnih intencija proljećarskih političara, napose okupljenih oko vodstva hrvatskog Saveza komunista, je preobrazba jugoslavenske države iz savezne države u državni savez. Vodstvo hrvatskih komunista, većim svojim dijelom okupljeno oko dominantne proljećarske ideje vrlo je opširno obrazlagalo temeljne razloge i uzroke nužnosti transformacije jugoslavenske države, te predlagalo konkretna rješenja za reformu same države. Osnovni razlozi takve transformacije, svakako su opće političke prilike u državnom uređenju i ustavnoj te pravnoj zbilji, a ideja o rehabilitiranju potpunije hrvatske državnosti jasno je obrazlagana i shvaćana.<sup>9</sup>

Detaljna elaboracija pitanja transformacije položaja Hrvatske u odnosima prema federaciji, konfederalizacija Jugoslavije i sl. zahtijevala bi daljnju i dublju analizu, što opseg ovog rada nikako ne može zahvatiti. Važno je tek navesti kako je hrvatsko proljećarsko vodstvo bilo potpuno svjesno hrvatske "samobitnosti" i državnosti, ono ga je vrlo često obrazlagalo i argumentiralo, predlažući i konkretne zahvate institucionalne transformacije jugoslavenske države prema

<sup>8</sup> BILANDŽIĆ, D., *Hrvatska moderna povijest, Golden marketing, Zagreb, 2001.*, str. 553.

<sup>9</sup> Iako se može tvrditi neobjektivnost i nedovoljna prihvatljivost memoara kao izvora za proučavanje povijesnih činjenica, (a u nedostatku izvora u ovom se radu počesto pozivamo na neku memoarsku književnost), mi prihvaćamo stav A. Milušića koji o memoarima kao pravno-povijesnim izvorima navodi: "Memoari pojedinih ličnosti, posebice onih što su bile aktivni sudionici političkih zbivanja o kojima pišu, također imaju vrijednost kao izvor podataka o povijesnim činjenicama, kada se informacije koje se donose interpretiraju kritički (a to se mora zbog toga što su memoari često neobjektivni, pristrani, jer preneglašavaju piščevu ulogu u zbivanjima koja opisuju), uzimajući u obzir i druge izvore.", MILUŠIĆ, A., *Povijest hrvatskog prava i države – knjiga prva – uvod – temeljni problemi znanstvenog pristupa predmetu, Sveučilište J.J. Strossmayera u Osijeku, Osijek, 1997.* str. 49. Mi se u ovom radu oslanjamo primjerice na memoarsku literaturu dr. Savke Dabčević-Kučar, ak. Davorina Rudolfa, ak. Dušana Bilandžića, Borisava Jovića i dr., nastojeći odgovoriti na zahtjeve prema memoarskoj književnosti kao obliku pravno-povijesnog vrela.



konfederalnom modelu, modelu saveza suverenih država. Takav se model temeljito obrazlaže u aktima Centralnog komiteta SKH, a uz ideološku osnovu (pozivanje na izvorna načela ZAVNOH-a, i druge temelje hrvatske i jugoslavenske ustavnosti, obrazovanje posebne, tzv. hrvatske radničke klase, usuprot internacionalizacijskim poimanjima radničke klase i sl.), vodstvo SK jasno predlaže gospodarsku decentralizaciju, deetatizaciju velikih državnih poduzeća te radikalne promjene u funkcioniranju pravnih i faktičkih mehanizama u Jugoslaviji (npr. reforma deviznog sustava, ekonomski koncept, tzv. čistih računa, detaljna reforma savezne politike prema, tzv. nerazvijenim republikama, eksploatacija državnih dobiti od turizma i sl.).<sup>10</sup> Te će temeljne postavke rezultirati ustavnim amandmanima 1971. te donošenjem novog saveznog i republičkog Ustava 1974. godine.

Tako su već Amandmani na Ustav SFRJ iz 1971. godine najavili ono što će vrlo brzo uslijediti. Bio je to tzv. Konfederalni ustav iz 1974., kojim je, u okvirima i nadalje ideologiziranog društvenog sustava, valjalo decentralizirati saveznu državu, u pravcu što naglašenijeg samostalnijeg položaja republika. Iako postoje pravnici koji osporavaju karakter jugoslavenske države kao konfederacije (Degan), njezini su mehanizmi prema takvim ustavnim rješenjima ipak ukazivali na znatne elemente konfederacije. Ustav, doduše, nije bio međunarodni ugovor, ali je usvajanjem načelom pariteta, baš kao i mnogi savezni zakoni, koji su bili u nadležnosti federacije. Naglašenija državnost republika vidljiva je i u njezinom ograničenom međunarodnopravnom subjektivitetu. Tako je, primjerice, čl. 332. st. 8 Ustava SRH davao Republici mogućnost sudjelovanja u procesu kreiranja vanjske politike SFRJ, dok je Ustav u procesu ratifikacije međunarodnog ugovora predviđao mogućnost da Republika daje suglasnost na one međunarodne ugovore za čiju su provedbu nadležna republička tijela vlasti.

Čl. 332. st. 8. Ustava SRH propisuje kako Republika Hrvatska "sudjeluje u utvrđivanju i provođenju vanjske politike SFRJ i njezinih odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama." U okviru predviđenog zakonodavnog postupka i nadležnosti Federacije, republika daje suglasnost na međunarodne ugovore koji spadaju u njezinu nadležnost, a ima i mogućnost sudjelovanja u međunarodnim odnosima, te ostvarivanje međunarodne suradnje. U tu svrhu Ustav SRH predviđa, definirajući nadležnost Sabora, kako Sabor "daje suglasnost na međunarodne ugovore koje sklapa SFRJ, a koji zahtijevaju donošenje novih ili izmjene važećih zakona Republike ili iz kojih proistječu posebne obveze za

<sup>10</sup> Do sada već postoji opsežna povijesna literatura, te podosta publicističkih i memoarskih naslova o Hrvatskom nacionalnom programu. Neke od njih, prema stajalištima autora ovog rada mogu biti svojevrsne studije, s obzirom na temeljitost i gotovo znanstvenu argumentaciju njihovih autora, kao npr. DABČEVIĆ-KUČAR, S. '71 – Hrvatski snovi i stvarnost – knjiga prva i druga, Zagreb, Interpublic, Zagreb, 1997., TRIPALO, M., Hrvatsko proljeće, Globus, Zagreb, 1990., DRAGOVIĆ, M., Hrvatsko proljeće – masovni pokret hrvatskog naroda, Hrvatska obzorja, časopis Ogranka Matice hrvatske Split, 1996., 4; str. 781-790. (časopis je u cjelosti tematski posvećen Hrvatskom proljeću). Vidi i djela u prigodi obilježavanja 30-te obljetnice Hrvatskog proljeća, 2001.

Socijalističku Republiku Hrvatsku" (čl. 350 st. 4. Ustava SRH). Time SRH sudjeluje u onim međunarodnim odnosima koji se odnose na delegirane joj nadležnosti od strane Federacije.<sup>11</sup>

Sagledavajući kontinuitet hrvatske državnosti 20. stoljeća Hodimir Sirotković ovako analizira položaj hrvatske države na temelju novog Ustava : "Ustav SRH iz 1974. godine, u skladu sa sedamdesetih godina prihvaćenom koncepcijom reforme federacije u smislu snaženja republičke državnosti i suvereniteta i unošenja elemenata konfederalizma u ustrojstvo federativne vlasti, vraća se u osnovi, koncepciji izvornog suvereniteta i državnosti Republike Hrvatske iz 1947. godine. Tako se u osnovnim načelima Ustava SRH iz 1974. godine ističe da je hrvatski narod uspostavio svoju državu SRH na temelju prava na samoodređenje, uključujući i pravo na odcjepljenje i udruživanje s drugim narodima svojom slobodno izraženom voljom, a radi zaštite svoje nacionalne nezavisnosti i slobode."<sup>12</sup>

Ustav je inicirao brojne pravne i političke procese. Rasformirani su mnogi fondovi federacije u korist republika, a federativni organi ustrojeni su na principima pariteta, a ne više na do tada postojećem većinskom modelu. Time su dobila na značenju hrvatska tijela vlasti, Sabor Socijalističke Republike Hrvatske, Predsjedništvo, Savjet Republike, te Izvršno vijeće Sabora (republička vlada).

Događanja s kraja 70-ih i tijekom 80-ih godina obilježeni su brojnim napetostima i novim ideološkim trendovima. Tako je npr. 1976. donijet Zakon o udruženom radu. Smrt jugoslavenskoga predsjednika Tita 1980. bila je uvodom u sve intenzivnije i otvorene međunacionalne sukobe između pojedinih naroda Jugoslavije. Nastavljaju se i mnogobrojni sudski progono uglednih Hrvata. Godine 1981. javlja se ponovno kosovska kriza, koja će sljedećih godina doseći velike razmjere. Jača i velikosrpska misao, koja je 1986. godine u zloglasnom Memorandumu SANU-a oživjela staro velikosrpstvo. Upravo će ovaj akt postati idejni predložak velikosrpskoj agresiji. Srbijanski partijski i republički vođa Slobodan Milošević od 1988. ukida samostalnost autonomnih pokrajina u Srbiji i time i ruši jugoslavenski ustavni sustav. Godine 1990. raspada se i Savez komunista Jugoslavije. Javljaju se nove političke stranke, produbljuje se gospodarska kriza i to sve vodi u suton Jugoslavije i njezine socijalističke ideologije.

Zaključno možemo reći kako konfederalizacija Jugoslavije, u smislu njezine ustavnopravne transformacije, nije uspjela, niti juridički (s obzirom na mnoge nedorečenosti i nužne kompromise te napose ideološka ograničenja), a niti faktički (zbog urušavanja jugoslavenskog državnog sustava, gospodarskog kolapsa i novog vala velikosrpskog političkog nasilja).

<sup>11</sup> Ustavni članci navedeni prema: Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, NN, Zagreb, 1979.

<sup>12</sup> SIROTKOVIĆ, H., *Kontinuitet izgradnje hrvatske državnosti u razdoblju 1918.-1991.*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 6., Zagreb, 2000., str. 996.

### **3. Nacrti konfederacije kao prijedlozi rješavanja jugoslavenske krize – 1990./1991.**

U predvečerje jugoslavenske krize, kada je već bilo jasno da slijede burne promjene na političkim obzorjima ovih prostora, kada se velikosrpsko-hegemonistička politika približava vrhuncu svoje pogubnosti za susjedne narode, mnogi hrvatski intelektualci i političari govore o nužnosti transformacije jugoslavenske države u pravcu stvaranja klasičnog modela konfederacije. Tema je to mnogih javnih političkih nastupa predvodnika hrvatske oporbene misli Franje Tuđmana i ak. Ivana Supeka (predsjednika HAZU). Iako različiti politički vizionari, u svojim su se predavanjima u Chicagu u studenom 1989. godine izjašnjavali za nužnost transformacije jugoslavenske zajednice u pravcu konfederacije. Supek je u ime HAZU konfederativni model države sagledavao još u kontekstu samoupravnih institucija, zalažući se za jačanje institucija društvenog, političkog i gospodarskog karaktera te je smatrao kako će se takvim jačanjem postići pluralitet i demokratičnost društva.<sup>13</sup> S druge strane, Tuđman se priklanjao naglašenijoj nacionalno-liberalnoj orijentaciji stvaranjem jače nacionalne države hrvatskoga naroda, koja će kroz višestranačje i zaštitu ljudskih prava ostvariti demokratski i pluralistički koncept.<sup>14</sup>

Još prije ovih vizija hrvatskih intelektualaca krajem osamdesetih godina, slovensko, poglavito oporbeno, mnijenje također izražava svoja stajališta o nužnosti reforme jugoslavenske države. Dejan Jović slovensku političku oporbu promatra u dva kruga (jedan okupljen oko lista Mladina i J. Janše, dok je drugi, intelektualno mnogo snažniji, vezan za časopis Nova revija, Grafenauera i

<sup>13</sup> U mnogim svojim radovima ak. Ivan Supek tada je naglašavao temeljne postulate u pristupu jugoslavenskom pitanju. Među njima je dakako stvaranje konfederativnog modela države, kojeg treba žurno uključiti u europske institucije. Odnos s BiH vidio je značajnim čimbenikom u zajedničkom odupiranju velikosrpskom ekspanzionizmu, zalažući se za njezinu državnopravnu cjelovitost i nezavisnost, dok je u znanosti vidio osnovicu svega budućeg razvitka i napretka hrvatskog naroda i države. Vidi, npr. SUPEK, I., *European peace and cooperation after the disintegration of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia*, Encyclopedia moderna, str. 433–437., 1992.; SUPEK, I., *Humanizam i politički pluralizam*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Birotehnika, Zagreb, 1990. (predavanje održano u JAZU); ova stajališta Supek je iznio i u mnogih javnim istupima i intervjuima u programima hrvatskih javnih glasila, primjerice Hrvatskoj televiziji (urednik: Branimir Bilić) ili Hrvatskom radiju (urednik Aris Angelis) i dr.

<sup>14</sup> **Programska osnovica Hrvatske Demokratske Zajednice temeljena je i na povijesnim pogledima i argumentima Franje Tuđmana.** Nju je Tuđman generirao tijekom svojega života u svojim glavnim znanstvenim napisima te ukupnom radu kao direktor Instituta za historiju radničkog pokreta. Ta je politička vizija temeljena na pozitivnim sastavnicama Starčevićevskog državitvorstva, radićevštine, te pozitivnim postignućima hrvatske antifašističke ljevice, s naglašenim odlučnim ciljem, stvaranjem suverene hrvatske nacionalne države sukladno kriterijima međunarodne zajednice. Sadržaj te političke ideje je i revalorizacija značenja uloge hrvatskoga iseljeničtva u prošlosti i danas, te politika pomirbe između suprotstavljenih strana u svim hrvatskim povijesnim sukobima, u cilju stvaranja političkog jedinstva hrvatskoga naroda. Snažno je naglašen i koncept demokratske i socijalne države, slobode poduzetništva, te u cjelini izgradnje moderne hrvatske države u zajednici zemalja slobodnoga svijeta.

Rupela). Ovaj drugi krug, u mnogim člancima i istupima nudi više mogućnosti položaja Slovenije u Jugoslaviji, krećući se u rasponu od ostanka Slovenije u jedinstvenoj državi, preko jače reforme jugoslavenske federacije, tj. "federacije koja neće priznavati državnu suverenost samo formalno" – to je zapravo prijedlog državne konfederalizacije (ako Ustav iz 1974. godine promatramo kao konfederalni ustav) – pa do stvaranja potpuno samostalne i nezavisne države.<sup>15</sup> U tim člancima osobito argumentirano o slovenskoj nezavisnosti piše Tine Hribar. No, slovenska je oporbena scena, doduše drukčije impostirana od one srbijanske (primjerice zalaže se za izolacionistički koncept), u stalnom dosluhu i korelaciji baš sa srbijanskim nacionalističko-ekspanzionističkim oporbenim krugovima. Reakcija političke komunističke elite u Sloveniji bila je prilično "kardeljevski" postavljena, slično kao i u Srbiji, ali će se novim demokratskim zaokretima i slomom SK, ona ipak temeljito demokratizirati i transformirati, u potpunosti prihvativši ideale liberalne demokracije i samostalne slovenske države.

Iz svega naznačenog gotovo je nemoguće tvrditi kako postoji bilo kakva veza i razumijevanje slovenskih krugova za pitanja hrvatskih državotvornih interesa, iako će nova realnost 1990. godine uzrokovati zajednička, koordiniranija stajališta slovenske i hrvatske vlade.

### ***3.1. Zajednički slovensko-hrvatski nacrt iz listopada 1990. godine***

Vrijeme početaka jugoslavenske krize 1990.,<sup>16</sup> kada su međurepublički odnosi obilježeni zategnutošću i suprotstavljanjima demokratskih i antidemokratsko-hegemonističkih snaga, ponovno je obilježeno novim raspravama o reorganizaciji jugoslavenske države. Kao i ranije, nositelji takvih ideja predstavnici su, sada demokratskih, vlada u Zagrebu i Ljubljani. Oni ističu kako se Jugoslavija može spasiti jedino u obliku saveza suverenih država. U javnosti se u tim vremenima nerijetko pojavljuju stajališta o nužnosti, tzv. skandinavizacije Jugoslavije, a vrlo skoro nakon formiranja novih demokratskih vlasti u Sloveniji i Hrvatskoj pojavljuju se i službeni nacrti mogućeg saveza jugoslavenskih republika.

<sup>15</sup> JOVIĆ, D., *Jugoslavija – država koja je odumrla – uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije (1974.–1990.)*, Prometej, Zagreb, 2003., str. 433 i dalje.

<sup>16</sup> Ovo razdoblje predstavlja prijelomnicu u suvremenoj povijesti svjetske politike, napose europskih odnosa. Pad Berlinskog zida, urušavanje komunističkih sustava i korjenite demokratske promjene u većini istočnoeuropskih i srednjoeuropskih država, ujedinjenje Njemačke, novo definiranje pojmova nacionalne sigurnosti i vanjskopolitičkih interesa mnogih država u Europi označavajući kraj hladnoratovskog bipolarnog vremena. Svijet otvara potpuno novu stranicu svojega razvitka, susrećući se s novim i znatno drukčijim interesima i problemima svoje sigurnosti, razvitka i ukupnih međunarodnih odnosa. O tome vidi više npr.: DI NOLFO, E., *Storia delle relazioni internazionali 1918.–1998.*, editori Laterza, 6. izd., 2005., str. 1330–1334; CALVOCORESSI, P., *Svjetska politika nakon 1945.*, Nakladni zavod Globus i Adamić, Zagreb, 2003., str. 328–355 i 430–445; DUROSELLLE, J., B., *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni* – talijansko izdanje, Edizione universitaria di Lettere Economia Diritto, str. 713–732.

Osobito značajan je Model konfederacije u Jugoslaviji (Zajednički prijedlog Predsjedništva Hrvatske i Slovenije), objavljen 12. listopada 1990. godine.<sup>17</sup> (dalje Zajednički prijedlog). Bio je to rezultat dvaju odvojenih nacrti, hrvatskog; Nacrta Ugovora o jugoslavenskoj konfederaciji – savezu jugoslavenskih republika (autor je prof. Degan)<sup>18</sup> i slovenskog prijedloga ugovora od 11. rujna. Unatoč slovenskom stajalištu labavijeg saveza (tzv. konfederacija *a la carté*), zajednički je prijedlog, bliži hrvatskim stajalištima, bio inspiriran idejama tadašnjega ustroja Europske zajednice, te povijesnim iskustvima konfederativno uređenih država.

Treba dodati i nekoliko riječi o slovenskim stajalištima, koja su bila temeljena na naglašenijoj suverenističkoj koncepciji. Iako je Slovenija načelno početno podržala ovaj zajednički prijedlog, njezini su zahtjevi bili usmjereni poglavito na ustrojavanje zone slobodne trgovine, s nekim koordinacijskim mehanizmima. Taj tzv. model *a la carté*, značio je da će suverenim državama biti ponudeni sadržaji u kojima mogu stvoriti i provoditi stanovite zajedničke politike, već prema volji i političkim pogledima pojedinih država, 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. O tom naglašenom suverenističkom stavu i nesklonosti Slovenije prema konfederalizaciji jugoslavenske države piše i Dimitrije Rupel.<sup>19</sup> I iz ovoga se može potvrditi zaključak kako je hrvatsko-slovenska suradnja bila izrazito pragmatične prirode.

Razmatrajući ovaj Zajednički prijedlog važno je napomenuti kako je on temeljen na primjerima tadašnjeg iskustva stvaranja europske supranacionalne pravne strukture, te je vodio računa i o osobitostima vrlo osjetljivih odnosa jugoslavenske krize. To je i razumljivo kada se uzme u obzir temeljni motiv samog stvaranja te zajednice. To je poglavito bilo postizanje kompromisa između vrlo oprečnih početnih polazišta tadašnjih jugoslavenskih republika i očuvanje stabilnosti i mira na ovom prostoru. Kako je imperativ kompromisa bio uvjetovan prilično različitim polaznim stajalištima, jer je trebalo pomiriti demokratsko-europske snage u Hrvatskoj i Sloveniji, s onim antidemokratsko-velikosrpskim krugovima u Srbiji i Crnoj Gori (koji su se zalagali za centralizirani, unitaristički koncept), Zajednički prijedlog je trebao, na neki način, pomiriti suprotnosti i odgovoriti na prilično velik izazov sigurnosti u srednjoeuropskom i jugoistočnoeuropskom prostoru. Sve su to razlozi određenom specifičnom modelu konfederacije, što su ga zajednički predložila Predsjedništva republika

<sup>17</sup> Tekst ovog Nacrta objavljen je 12. listopada u *Vjesniku*, a objavio ga je i prof. Degan, Vidi: DEGAN, V. Đ., *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici – razvitak njezine međunarodnopravne osobnosti tijekom povijesti*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2002., str. 281–294.

<sup>18</sup> Za tekst vidi: *Ibid.*, str. 295–306.

<sup>19</sup> RUPEL, D., *Skrivenost države*, str. 70 i dalje.

Hrvatske i Slovenije.<sup>20</sup> No, međunarodno pravo ne poznaje neki uobičajeni jednoobrazni model konfederacije. Njegovo povijesno iskustvo i zbilja dopušta stvaranje najrazličitijih oblika konfederativnih struktura.

### *3.1.1. Ravnopravnost država članica – međunarodni ugovor*

Kako je već naglašeno, konfederacija se mora temeljiti na međunarodnom ugovoru, što znači da se njome ne obrazuje neka državnopravna tvorba, već isključivo organizam što nastaje klasičnim međunarodnim ugovorom. Na tom su tragu već i temeljna polazišta Zajedničkog nacrt, koja predviđajući zajedničke organe Konfederacije naglašavaju delegatski, tj. konferencijski princip njihova djelovanja. Svaka "supranacionalna legislativa, egzekutiva ili judikatura" mora se temeljiti na konceptu jednoglasnosti i pariteta. Drugi je pokazatelj naglašavanja ovog kontraktualnog karaktera jugoslavenske zajednice svakako činjenica da Zajednički prijedlog (osim uvoda i Temeljnih polazišta), zapravo predviđa klasičan model međunarodnog ugovora, koji definira pravnu infrastrukturu Konfederacije, a sklapaju ga samostalne i suverene države.<sup>21</sup> Tako Zajednički prijedlog prejudicira nužnost stvaranja samostalnih i nezavisnih država, bivših republika SFRJ. Ugovor se trebao sastojati iz slijedećih glava: (I.) Načela; (II.) Članstvo; (III.) Nadležnost; (IV.) Organi; (V.) Financiranje Saveza; (VI.) Pitanje sukcesije; (VII.) Uporaba jezika i (VIII.) Prijelazne i završne odredbe. U Uvodu Zajedničkog prijedloga ističe se obaveza implementacije odredbe koja afirmira pravo naroda na samoodređenje, gdje se navodi kako se udruživanju pristupa "na temelju neotuđivog i nepotrošivog prava svakog naroda na samoodređenje, uključujući i pravo na odcjepljenje i udruživanje s drugim narodima i državama". Na karakter međunarodnog ugovora, kojim je trebala biti obrazovana ova Konfederacija, upućuju i odredbe iz Prijelaznih i završnih odredaba Zajedničkog prijedloga. One predviđaju klasični mehanizam ratifikacije navedenog osnivačkog međunarodnog ugovora Konfederacije, jednako uobičajenoj proceduri ratifikacije sličnih ugovora iz primjera međunarodnih organizacija, kako to uobičajeno

<sup>20</sup> Ti su zajednički motivi konfederacije iznijeti u Temeljnim polazištima Zajedničkog prijedloga. Motivi su bili: 1. ekonomska suradnja i povezivanje na tim interesima, 2. obrambeno-sigurnosni interesi, 3. dogovaranje standarda zaštite ljudskih prava (posebno zaštite nacionalnih manjina u svim članicama Konfederacije), 4. jačanje međunarodnog položaja država, njihova razvitka i napretka. U tu se svrhu i oformljuje Konfederacija.

<sup>21</sup> Kao uvjet članstva u Savezu predviđa se da sve države moraju biti opredijeljene za parlamentarno-demokratski sustav, utemeljene na višestranačkim izborima. Svaka članica saveza mora se opredijeliti za slobodu privatnog vlasništva, slobodu poduzetništva i pravo sindikalnog organiziranja. Konfederalni sud je nadležan za odlučivanje o mogućem isključenju države iz Saveza, u slučaju kršenja Ugovora, tj. neispunjavanja prava i dužnosti što proistječe iz članstva. Prema uzoru na Povelju UN-a države se dijele na iskonske članice i one članice koje naknadno iskažu svoju volju za pristup Savezu. Nema razlike u njihovom statusu u Savezu. Na ovakvo rješenje očit je utjecaj čl. 3. i 4. Povelje Ujedinjenih naroda, koji reguliraju pitanja članstva u Ujedinjenim narodima. Povelja Ujedinjenih naroda i Statut međunarodnog suda, Narodne Novine, Zagreb, 1992.; DEGAN, V. Đ., *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000., str. 437.



predviđa međunarodno pravo. Tako bi svaka od država-članica Saveza, osnivački ugovor ratificirala sukladno svojoj ustavnopravnoj proceduri, a instrumenti o ratifikaciji bili bi deponirani kod jedne od vlade države-članice Saveza. Ugovor stupa na snagu između samo onih država koje su ispunile uvjete ratifikacije i Savez stupa u život danom predaje ratifikacijskih instrumenata država-članica zainteresiranih za sudjelovanje u njemu. Moguće je i vremensko ograničenje trajanja Ugovora te je on mogao biti podvrgnut reviziji nakon 5 ili 10 godina. Postoji i posebna klauzula o istupanju iz Saveza. Opće je načelo da država-članica može uvijek napustiti Savez, što i proistječe iz načela prava naroda na samoodređenje, te iz činjenice da države-članice Saveza imaju potpun međunarodnopravni subjektivitet. No posebna klauzula (točka 3 Glave VIII Zajedničkog prijedloga) daje mogućnost vezivanja istupa države-članice iz saveza s njezinim pristupom Europskoj zajednici. Time je ponovno naglašen interes država-članica Saveza da je on trebao predstavljati jedno prijelazno rješenje proširenja Europske zajednice i prema srednjoeuropskom i jugoistočnoeuropskom prostoru.

Ravnopravnost država članica, načelo nenadglasavanja i nenametanja volje drugim državama od bilo koje članice Saveza, bilo je od izuzetne važnosti i – kako smo objasnili – temeljni uvjet formiranja jugoslavenske konfederacije. To ističe i glavni hrvatski "projektant" modela konfederacije prof. dr. sc. Vladimir Đ. Degan (uz dr. Darka Bakića) kada naglašava kako bi "države-članice morale priznati pravo na opstanak, na nezavisnost, na jednakost i na postojeće granice (načelo *uti possidetis*). Ako toga nema, ne samo da nije moguća konfederacija, nego nije moguć ni bilo kakav drugi odnos zasnovan na pravu."<sup>22</sup> Ove, gotovo proročanske riječi, pokazat će se potpuno točnima, kako u kasnijim stajalištima Konferencije o Jugoslaviji, tako i u daljnjim političkim odrednicama geneze jugoslavenske krize.

### 3.1.2. Polje suradnje država-članica

"Ovaj koncept ne predstavlja labavu i nedjelotvornu federaciju ili labavu i nedjelotvornu konfederaciju, nego veoma čvrst i konsolidiran savez suverenih država na temelju zajedničkih interesa, s namjerom da dugoročno djeluje, pa da u svom prirodnom razvoju možda zadobije, poput Evropske unije 1993. i neka federalistička obilježja."<sup>23</sup> Ovako Degan obrazlaže osnovne postavke i namjere kreacije jugoslavenskog saveza, što pokazuje da se u ovom prijedlogu trebalo raditi o dosta čvrstom i homogeniziranom savezu, s mnogim zajedničkim poljima suradnje i mehanizmima njezine provedbe. Suradnja koja se ostvaruje preko Saveza osobito je značajna na sljedećim područjima:

- i. vojno-obrambena suradnja;

<sup>22</sup> DEGAN, *Konfederalizam*, str. 3–46.

<sup>23</sup> DEGAN, *Konfederalizam*, str. 44.

- ii. suradnja u promociji standarda zaštite prava čovjeka i nacionalnih manjina;
- iii. ekonomska, carinska suradnja, zaštita okoliša i kulturno-znanstvena suradnja prema principima međudržavne solidarnosti.

ad i) Već Temeljna polazišta Zajedničkog prijedloga navode kako "Konfederacija mora osigurati ostvarivanje obrambeno-sigurnosnih interesa, tj. zaštitu od napada izvana, točnije, zaštitu granica svih država članica." Ova je zadaća razrađena u točki 3 glave III. Zajedničkog prijedloga s naslovom "Obrana i sigurnost – oružane snage". Posebno je naglašena zajednička obrana od agresije na Konfederaciju, gdje su nadležnosti i procedura vođenja obrambenih zadaća povjerene zajedničkim civilnim i vojnim tijelima Konfederacije, ostavljajući državama članicama široku autonomiju u organizaciji, funkcioniranju, napose zapovijedanju svojim posebnim vojnim snagama. Ova je klauzula temeljena na iskustvima NATO-saveza koji u čl. 5. Sjevernoatlanskog ugovora iz 1949. godine sadrži srž vojnog postojanja tog vrlo specifičnog vojno-političkog saveza. To je odredba o zajedničkoj obrani od agresije trećega i stava kako napad na bilo koju od država članica Saveza znači napad na čitav savez. U tom slučaju, članice saveza poduzimaju "akciju koju smatraju potrebnom, uključujući upotrebu oružane sile kako bi uspostavile i održale sigurnost u Sjevernoatlanskom području"<sup>24</sup>

Važno je naglasiti kako je pitanje stvaranja posebnih vojski država članica saveza dodatno potvrđivalo njihovu državnost.<sup>25</sup> S druge strane, provedba i usuglašavanje ovakvog ustroja vojske bilo je vrlo upitno i gotovo iluzorno. JNA je za čitavog funkcioniranja jugoslavenske države bila smatrana jamcem njezine opstojnosti, zalažući se za provedbu najradikalnijih ideoloških, društvenih i političkih odrednica, koje su, tobože, trebale jamčiti jugoslavensko državno jedinstvo. Ona je funkcionirala kao potpuno izdvojeno tijelo u društvenom i političkom sustavu, bez ikakve društvene kontrole, a sve ključne odluke donosi samo vrhovni komandant, neprikosnoveni vođa ukupnog državnog, društvenog i političkog sustava u zemlji. Tito je do smrti 1980. godine, prema mnogim svjedočanstvima aktera tih zbivanja, imao potpunu dominaciju nad svim

<sup>24</sup> Navedeno prema KINDER, I., *Institucionalna struktura i pravni položaj Sjevernoatlanske organizacije, ZPFR, vol. 19., br. 1., Rijeka, 1998., str. 262; Zajednička obrambena suradnja bila je jedan od glavnih razloga uspostavljanja konfederacija u povijesti. Navodili smo već primjere Švicarske konfederacije, koja je krajem XIII. stoljeća i nastala u želji za obranom od Habsburgovaca, a kasnije je jedna od temeljnih zadaća Konfederacije i bila zajednička obrana kantona od trećih država. Slično je bilo i u razdoblju nakon 1815. godine, kada je Bečki kongres Švicarskoj međunarodno priznao trajnu neutralnost.*

<sup>25</sup> Tako je Nacrtom predviđeno da svaka država članica samostalno odlučuje o prirodi vojne službe (profesionalna ili obveznička vojska) te samostalno provodi vojnu obuku. Međudržavna se pitanja rješavaju temeljem dogovora i ravnopravnog sudjelovanja država članica u zajedničkim vojnim nastojanjima Konfederacije, zašto se osiguravaju i sredstava (tako postoje primjerice ideje o stvaranju zajedničkih organizacijskih jedinica i kontingenata više vojski, npr. zajedničko zrakoplovstvo i sl.). Poseban je slučaj formiranja kontingenata u svrhu zajedničke obrane od agresije trećega na Konfederaciju.

strukturama JNA, prijeteći njome u vremenima državnih kriza.<sup>26</sup> Od sloma hrvatskog nacionalnog pokreta 1970-ih godina, nastavljaju se trendovi eliminacije mnogih uvažениh i dokazano kompetentnih hrvatskih časnika i visokih dužnosnika u JNA<sup>27</sup>, tako da je uoči raspada Jugoslavije vrh JNA bio zapravo u potpunosti u rukama velikosrpskih krugova, koji se difamantno predstavljao braniteljem jugoslavenskog državnog zajedništva. Pored S. Dapčević-Kučar i vodstva Hrvatskog nacionalnog pokreta u šezdesetim godinama, a napose 1970./71., na te je trendove ukazivao i slovenski oporbeni politički dužnosnik iz vrha slovenske omladinske organizacije Janez Janša. Zahtijevajući demilitarizaciju Slovenije, on je 1986. godine upozoravao da JNA djeluje potpuno izvan ustavnih pozicija i načela, dominantno ignorirajući slovensku i albansku nacionalnu komponentu svojega sastava.<sup>28</sup>

Sve te trendove pokazuju i mnoga zbivanja iz 1990. i kasnije, kada se JNA svrstava na stranu ekstremnih srpskih nacionalističkih vojnih formacija u Hrvatskoj i BiH. Stoga je u političkim krugovima 1990-ih, svaki istup ciljan uspostavi posebnih vojnih postrojbi u Hrvatskoj i Sloveniji bio na meti najodlučnijih kritika velikosrpskih vojnih vrhova u Beogradu.

ad ii) Suradnja u promociji standarda zaštite prava čovjeka i nacionalnih manjina bila je osobito važna u kreaciji ovog Nacrta.<sup>29</sup> U Uvodu, tj. osnovnim načelima Saveza, predviđa se primjena Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine s pripadajućim protokolima, a daljnja razradba institucionalnih mehanizama predviđenih za ovu Konfederaciju, pokazat će kako su autori ovog Nacrta bili inspirirani postojećim mehanizmima zaštite ljudskih i manjinskih prava, sukladno normativnom, judikaturnom i zbiljskom okviru Vijeća Europe. Uvod Nacrta posebno izdvaja neka temeljna ljudska, politička i građanska prava, no naglašava se njihova primjena i zaštita s obzirom na recepciju prava Vijeća Europe, koja će štiti institucije Konfederacije (napose Konfederalni sud). S druge strane, autori ovog Nacrta poznavali su i nove mehanizme prava Europske zajednice (sustav zaštite ljudskih prava EZ do tada se temeljio isključivo na judikaturi Europskog suda), koje u vidu, tzv. četiri osnovne slobode Unije čini dio njezinu pravnu stečevinu. Ta su načela trebala činiti temelj zaštite ljudskih prava u ekonomskom smislu, sukladno idejama autora ovog konfederativnog ugovora.

ad iii) Zajednički nacrt ovog polja međudržavne suradnje naziva "ključnim dijelom konfederalnog ugovora". Ta, ekonomska suradnja, sastoji se od formira-

<sup>26</sup> O tome piše npr. DABČEVIĆ-KUČAR, S., '71 – hrvatski snovi i stvarnost – knjiga 1., INTERPUBLIC, Zagreb, 1997., str. 414 i dalje.

<sup>27</sup> Neke podatke donosi DABČEVIĆ-KUČAR, S, *ibid.*, str. 429 i 444 i dalje.

<sup>28</sup> O tome vidi: JOVIĆ, D., *Jugoslavija – država koja je odumrla (uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije 1974.–1990.)*, Prometej, Zagreb, 2003., str. 430–431.

<sup>29</sup> Zanimljivo je navesti kako je predsjednik još uvijek postojećeg Predsjedništva R Hrvatske dr. Tuđman inzistirao na posebnoj pozornosti u pravnom utanačivanju ovog vida suradnje. Tako je, prema sjećanjima dr. Degana, autor ovog Nacrta, prema molbi dr. Tuđmana morao doradivati ove odredbe, uvrštavajući one o zaštiti nacionalnih manjina.

nja zajedničkih mehanizama i sadržaja slijedećih područja: a) carinska unija, b) zajedničko tržište, c) monetarna unija<sup>30</sup> i d) zaštita okoliša i ostali vidovi suradnje. Kreacija ovih sadržaja zajedničkih polja međusobne suradnje inspirirana je novim procesima geneze zajedničkih politika Europske zajednice, koja baš u tim vremenima ostvaruje početna stremljenja prema konačnoj monetarnoj uniji (koja u svojem izvornom doktrinarnom smislu nije postignuta ni do danas). Ovaj nacrt, međutim, već predviđa uspostavu svih stupnjeva ekonomskog povezivanja, što je bilo moguće s obzirom na postojanje jugoslavenskog državnog zajedništva. Nacrt, dakle, polazi od carinske unije, što je preduvjet postojanja zajedničkog tržišta, do konačnog ustroja monetarne unije. U jugoslavenskom primjeru radilo bi se o jednostavnijem zahvatu transformacije države, jer je ta transformacija trebala tek reorganizirati i reformirati postojeću federalnu državu, koja je već u nekim vidovima i uključivala ove ekonomske integrativne čimbenike. S druge strane, europski je primjer mnogo zahtjevniji, jer polazi od integracijskih koraka, koji tek trebaju voditi konačnoj uspostavi pune ekonomske integracijske strukture.

### *3.1.3. Supranacionalna legislativa, egzekutiva i judikatura*

Zajednički nacrt jugoslavenske konfederacije polazi od tetrarhijskog koncepta glavnih organa kakvi su tada već u procesima geneze europskih integracija postojali na razini Europske zajednice. Zajednički nacrt navodi tako Savjetodavni parlament, Vijeće ministara, Izvršnu komisiju te Konfederalni sud. U analizi ovih tijela nemoguće je razmatrati njihovu zbilju, jer oni nikada nisu funkcionirali. Vrlo je teško izvršiti bilo kakvu analizu njihove detaljnije pravne strukture ili mehanizama, jer Zajednički nacrt sadrži tek osnovna načela i dosta nedorečenosti.

---

<sup>30</sup> Monetarna unija nije do kraja definirana ovim Nacrtom. Date su tri mogućnosti, koje polaze od različitih modaliteta definiranja monetarne suverenosti država članica. Prva mogućnost polazi od postojanja posebnih valuta svake države članice s usklađivanjem tečajne politike. U drugoj također svaka država članica Konfederacije ima vlastitu valutu, ali je predviđeno i postojanje tzv. zajedničke obračunske valute (poput tadašnjeg ECU-a). Treća alternativa prijedloga polazi od monetarne suverenosti Konfederacije i središnje emisijske politike. Širina polaznih mogućih prijedloga razumljiva je s obzirom na konstelacije ekonomske i monetarne politike u Jugoslaviji. S jedne strane, srbijanska je velikodržavna politika nastojala očuvati svoje interese koncentracije finansijskih institucija u Beogradu i naglašeniju kontrolu nad središnjim monetarnim institucijama u Jugoslaviji. S druge strane, temeljni zahtjevi novih demokratskih vlada u Zagrebu i Ljubljani bili su eliminacija velikodržavnih centralističkih institucija u središtu federacije. Ta su pitanja već od šezdesetih godina bila važan kamen spoticanja i sukobima između republičkih vlada u Zagrebu i Ljubljani s jedne strane, te velikodržavnih (zapravo velikosrpskih) krugova s druge dominantne strane u jugoslavenskoj federaciji. Otegotna okolnost prijepora stvaranja ukupnih ekonomskih odnosa u Jugoslaviji, vrlo nepovoljna za hrvatske interese, bila je postojanje tadašnje tzv. reformske ekonomske politike saveznog premijera Ante Markovića, koji je imao veliku potporu europskih i međunarodnih ekonomskih i političkih krugova, pa su time zahtjevi za hrvatsku monetarnu samostalnost bili znatno otežani. U ovom kontekstu Zajednički prijedlog predviđa i zajedničku politiku na području temeljne infrastrukture prometa, veza i energetike, te na području poljoprivrede, pitanja elektroprivrede, željezničkog prometa, pošta i telekomunikacija, kao i pravila o konkurenciji (npr. antimonopolističke odredbe i sl.).

Vrlo je sažet i prikaz ovog Nacrta, u vrelima znanosti međunarodnog prava, svodi se tek na nekoliko sažetijih znanstvenih članaka.

**Savjetodavni parlament** predviđen Nacrtom definiran je u nekoliko alternativnih koncepata, koje se kreću od recepcije iskustava Europske zajednice, preko modela snažnijeg realiziranja parlamentarno-demokratskih principa pa do potpunog nepostojanja ovakvog tijela.

Nekoliko je mogućnosti predviđeno za izbor članova Savjetodavnog parlamenta. Prvi model predviđa neposredan izbor zastupnika Savjetodavnog parlamenta na temelju proporcionalnih kriterija s obzirom na države članice Konfederacije. Ovaj Nacrt predviđa jednoobrazna izborna pravila za izbor zastupnika, koja određuje Vijeće ministara, kao glavno zakonodavno tijelo Konfederacije<sup>31</sup>. Drugo rješenje predviđa donošenje odluka u Savjetodavnom parlamentu, sukladno paritetnim principima ustroja Konfederacije, tako da bi nacionalni parlamenti asignirali određeni broj zastupnika. Čini se kako se ovdje ne radi o imperativnom mandatu zastupnika u Savjetodavnom parlamentu, već isključivo o načinu njihova izbora u Savjetodavni parlament.<sup>32</sup>

Nadležnost Savjetodavnog parlamenta kreće se u modalitetima Zajedničkog nacrta od koncepcije savjetodavnog organa, što je svakako njegova primarna funkcija, preko nadzornog tijela u Konfederaciji pa do njegova definiranja kao određenog aktivnijeg subjekta u zakonodavnom postupku. Druga mogućnost predviđa donošenje "odluka" u Savjetodavnom parlamentu. No, takva odluka nije rezultat zakonodavnog postupka nekog parlamenta centralizirane države, već ona ima karakter odluke konferencijskog tipa. Naime, temeljna pretpostavka za donošenje takve odluke je "prethodna suglasnost država članica", a za stupanje odluke na snagu nužna je njezina naknadna ratifikacija sukladno zakonskoj

---

<sup>31</sup> Utemeljen člancima od 137. do 144. Ugovora o EEC-u, institucionalna struktura Europskog parlamenta više je puta mijenjana do današnje njegova naglašenije funkcije u ustavnoj strukturi Europske unije. Izbore za Europski parlament regulirao je Act Concerning the Election of the Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage, čime je predviđeno opće i jednako pravo glasa. Do 1976. članovi Europskog parlamenta biraju se sukladno nacionalnim zakonodavstvima svojih zemalja, a kasnije je prihvaćen koncept jednoobraznog modela izbora članova Parlamenta. To je načelo dakle služilo kao model piscima Zajedničkog prijedloga Konfederacije.

<sup>32</sup> Inzistiranje na paritetnim načelima i vrlo suženoj nadležnosti Savjetodavne skupštine svakako slijedi modele konfederativno uređenih država i njihovu karakteristiku naglašenosti konferencijskog modela odlučivanja. Tu dakako valja navesti da je povijesno iskustvo hrvatskih političkih krugova u jugoslavenskoj državi, još od 1918., izuzetno traumatično. Demokratski parlamentarni mehanizmi u Kraljevini SHS/Jugoslaviji bili su vrlo suženi, u relaciji prema izvršnoj vlasti (kralju i vladi), a rad skupštinskih organa u Vidovdanskom i Oktroiranom razdoblju bio je karakteriziran taktikom političkih malverzacija uvijek na štetu hrvatskih interesa, pa sve do antidemokratskih iskustava i nasilja velikosrpskih političkih krugova (napose 1928. godine). Vrijeme kada je vrijedio tzv. Oktroirani ustav (od 1931.) označeno je juridički i dakako faktični bitno skučenim parlamentarizmom, gdje su hrvatski nacionalni interesi tek povremeno štićeni nakon 1935. Razdoblje socijalističke vlade nakon 1945. zapravo ne poznaje klasičan parlamentarni rad, jer je sustav odlučivanja tek formalno u nadležnosti savezne skupštine, a faktično u rukama uskih partijskih krugova, gdje u konačnici arbitrira neprikosnoveni vođa države.

proceduri država članica. To pokazuje da Savjetodavna skupština predstavlja širi politički organ, koji djeluje na temeljima konferencijskog modela. Ta mogućnost uređenja Savjetodavnog parlamenta predviđa i njegovo pravo rasprave o godišnjem izvješću rada Izvršne komisije, kao i o nacrtu proračuna Konfederacije. Radi se zapravo o konkretizaciji savjetodavnog prava Savjetodavnog parlamenta, jer on nema nikakvo pravo kontrasignature po pitanjima proračunskog prava, što je jedno od temeljnih prava parlamenta u nekoj centralistički uređenoj državi.

Jedna od mogućnosti predviđa tješnji odnos između Savjetodavnog parlamenta i Izvršne komisije, kao svojevrsnog izvršno-stručnog tijela Konfederacije. Tako ta mogućnost predviđa sudjelovanje Izvršne komisije u radu Savjetodavnog parlamenta, a Parlament ima pravo postavljati zastupnička pitanja članovima Izvršne komisije. Interpelacija nije propisana, iz jednostavnog razloga, što Parlament ne može odlučivati prema modalitetu zakonodavnih postupaka, karakterističnih za centraliziranu državu. Mogućnost koja predviđa jaču ulogu parlamenta u Konfederaciji propisuje i mogućnost izglasavanja nepovjerenja Izvršnoj komisiji. Ovaj mehanizam parlamentarno-demokratske države danas je prihvaćen i u suvremenom odlučivanju Europskog parlamenta. U slučaju da Savjetodavni parlament izglasuje nepovjerenje Izvršnoj komisiji, ona podnosi ostavku i ostaje na dužnosti do izbora nove.

Ovakva nadležnost Savjetodavnog parlamenta tek načelno slijedi tadašnji koncept Europskog parlamenta. Njegova je nadležnost na osnovi izvora europskog prava (što smo ih naveli ranije) tada bila koncipirana u tri temeljne grupe: a) zakonodavna ovlaštenja, b) financijska (proračunska) ovlaštenja i c) nadzorna ovlaštenja.<sup>33</sup> Ugovor iz Maastrichta iz 1993., Amsterdama iz 1998. te Nice, kao i *de lege ferenda* Europskog ustava znatno ojačavaju pravni položaj Europskog parlamenta u Europskoj uniji.<sup>34</sup> Dakako da razlike između Europskog parlamenta i Savjetodavnog parlamenta u ovom Nacrtu, proizlaze iz samog poimanja konfederacije, te Savjetodavni parlament ipak odgovara pravno-povijesnim iskustvima švicarskih Dieta, dok je temeljna intencija Europskog parlamenta išla u cilju njegova institucionalnog ojačavanja, kao nekog vida donjeg parlamentarnog doma možebitne buduće europske federacije.

<sup>33</sup> Zakonodavni postupak Europskog parlamenta, znatno razrađen Jedinostvenim europskim aktom iz 1986. godine ima značajne specifičnosti u odnosu na tradicionalnu ulogu parlamenata u nacionalnim državama. Složenost tog postupka u konačnici odlučujuću ulogu ipak daje Vijeću Europskih zajednica. Nešto je detaljnija i naglašenija uloga Europskog parlamenta u donošenju proračuna Europske zajednice. O položaju Europskog parlamenta, napose prema Osnivačkim ugovorima, drugim izvorima europskog prava, a naročito Jedinostvenom europskom aktu iz 1987. vidi u RODIN, S., *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagrebačka poslovna škola, Zagreb, 1990., str. 160–172.

<sup>34</sup> O razvitku Europskog parlamenta u svjetlu izrazitije institucionalne rekonstrukcije Europske Unije, vidi više: JURIĆ, D., "Europski parlament nakon Amsterdamskog ugovora" *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 19. (Supplement 1998.); JURIĆ, D., "Europski parlament u svjetlu Ugovora iz Nice" *Pravo i porezi*, br. 11/2002., JURIĆ, D., POŠČIĆ, A., VUKAS, B., ml., "Novi europski ustav", *Riječki teološki časopis*, vol. 12. (br. 2/2004.), str. 337-365.



Kako je jedini uvjet za opstojnost konfederacije ravnopravnost njezinih država članica, teško je bilo vjerovati da u iskustvu opstojnosti višedesetljetnog antidemokratskog režima u jugoslavenskoj državi, a uz nepoznavanje temeljnih demokratskih iskustava te vrlo nisku političko-demokratsku kulturu koja je postojala u većini jugoslavenskih država početkom 90-ih, može biti utemeljen jedan ovakav sustav vlasti. Hegemonistička komponenta, lažno prikazivana kao projugoslavenska u većini ne samo srbijanskih stranaka ne bi mogla prihvatiti ovakav ravnopravni model državne zajednice.

U razmatranjima položaja **Vijeća ministara** postojale su dvije temeljne ideje. Jedna je polazila od modela prihvaćenog iz iskustva Europske zajednice, gdje je ovo tijelo definirano kao ključno zakonodavno tijelo Konfederacije. Vijeće ministara sastavljeno od po jednog predstavnika svake države članice djeluje kao organ konferencijske naravi. On predstavlja interese politika država članica, koje su u njegovom sastavu zastupane po jednom predstavniku. Vijeće ima potpunu zakonodavnu vlast u Konfederaciji, a za njezino izvršenje ono može ovlastiti Izvršnu komisiju. U svakom trenutku Vijeće može vratiti ovlaštenje koje je prenijelo na Izvršnu komisiju. Vidljiv je utjecaj na ovu stilizaciju Zajedničkog prijedloga čl. 145. Ugovora o osnivanju EEZ, koji naglašava kako Vijeće Europskih zajednica osigurava usklađivanje općih ekonomskih politika država članica, donosi odluke (zakonodavna vlast u Uniji), a prema Jedinostvenom europskom aktu Vijeće je dobilo nadležnost dodjeljivanja ovlaštenja da prenese na Europsku komisiju ovlaštenja za provođenje propisa koje donosi. Poput Vijeća Europskih zajednica i Vijeće ministara Konfederacije trebalo je biti, prema Nugentu, "glavno mjesto sastajanja nacionalnih vlada i glavna zakonodavna institucija Zajednice".<sup>35</sup>

Prema drugom modelu, koji slijedi iz jače uloge Savjetodavnog parlamenta (kako smo naveli ranije) Vijeće ministara "izvršavalo bi odluke Savjetodavnog parlamenta, koje prihvate sve države članice Konfederacije". Radi se o drukčijoj preraspodjeli nadležnosti u Konfederaciji, ali uvijek s naglašenim paritetnim konceptom i nužnošću ratifikacije svake odluke sukladno zakonima svake od država članica. Po uzoru na uobičajenu praksu međunarodnih organizacija, Vijeće ministara je trebalo odluke u svezi s pitanjima postupka donositi većinom glasova, dok se odluke o meritumu donose jednoglasno. S obzirom na iskustva opstrukcije rada kolektivnih tijela u Jugoslaviji, poglavito njezina Predsjedništva, jer su predstavnici radikalnije hegemonističke struje vođeni B. Jovićem ili B. Kostićem često opstruirali njegove odluke, predloženo je rješenje kako "suzdržavanje od glasovanja ne bi sprječavalo donošenje punovažne odluke."

Inicijatori ovog Zajedničkog prijedloga u smislu zaštite ljudskih prava, vodili su se i iskustvima njihove regionalne zaštite u europskom prostoru. Tako je u sadržaj nadležnosti Vijeća unijeta istovrsna nadležnost koju Odbor ministara Vijeća Europe ima prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine. Uz čl. 28., 31. i 32., osobito značajnim

<sup>35</sup> Navedeno prema RODIN, Pravni sustav, str. 135.

ocjenjujemo čl. 52. Konvencije koji navodi: "Ništa u ovoj Konvenciji ne ograničava ovlasti Odbora ministara povjerene mu Statutom Vijeća Europe."<sup>36</sup> Time se naglašava kako Vijeće ministara Konfederacije je nadležno poduzimati korake u cilju zaštite ljudskih prava šticehnih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja tada još nije bila na snazi niti u jednoj od država članica moguće jugoslavenske konfederacije. Tako Vijeće ministara ima nadležnost primjenjivati standarde i mehanizme Vijeća Europe i Europsku konvenciju i na one države Konfederacije koje nisu članice te najstarije i vrlo ugledne europske međunarodne organizacije s velikim iskustvom i autoritetom u zaštiti ljudskih prava.

Prema uzoru na Europsku komisiju Europskih zajednica, Konfederacija je trebala imati **Izvršnu komisiju** koja je trebala biti definirana kao izvršno-stručno tijelo, koje štiti interese Konfederacije. Izvršna komisija, dakle, nije vezana nikakvim naptucima nacionalnih vlada, poput Vijeća ministara.

Članove Izvršne komisije sporazumno imenuju vlade država članica na mandat od četiri godine, s mogućnošću reizbora. Članovi tog tijela mogu biti jedino državljani država članica Konfederacije, a propisan je strogi inkompatibilitet za članove tog tijela. On se još trebao razraditi Osnivačkim ugovorom i pravom Konfederacije.

Zajednički prijedlog predviđa dvojaku nadležnost Izvršne komisije. Prvo, ona donosi preporuke i mišljenja o pitanjima koja uređuje konfederalni ugovor, kada je to izričito predviđeno ili ako ona to smatra potrebnim. To je, dakle, izvorna nadležnost s karakteristikama izvršno-operativnih funkcija, temeljenih prijenosom državne suverenosti na Konfederaciju. Tu nadležnost Izvršna komisija stječe ne kao *iuris delegata*, budući da njezina nadležnost uvijek mora proizlaziti iz onih poslova koje države članice Konfederacije suverenom odlukom, tj. Osnivačkim međunarodnim ugovorom, prenose na Savez. Druga je skupina ponovno samostalna nadležnost Izvršne komisije, no na temelju delegacije nadležnosti od strane Vijeća ministara. Izvršna komisija odlučuje većinom glasova, uvijek u granicama Osnivačkog ugovora Konfederacije.

U izradi supranacionalnih institucija Konfederacije je velika važnost bila poklonjena **Konfederalnom sudu**. Njegova je nadležnost načelno usporediva s ustavnosudskim tijelima te međunarodnim sudovima, a ima nekih, doduše, vrlo malih odlika i upravnosudskog tijela. Na stvaranje Konfederalnog suda utječu i razrađena iskustva sustava međunarodnog pravosuđa, ona Vijeća Europe (tada još dvostrukog sudbenog organa Komisije i Suda u VE) te Suda Europskih

<sup>36</sup> Navedeno prema DOKUMENTI VIJEĆA EUROPE – institucionalni okvir, ljudska i manjinska prava, lokalna samouprava, kazneno pravo, priredili M. Matulović i B. Pavišić, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 111. Iako bi daljnja pitanja nadležnosti Vijeća ministara Konfederacije regulirao Osnivački ugovor Konfederacije, ustavni akti Konfederacije i Poslovnik Vijeća, moguće je pretpostaviti da se je u nadležnost Vijeća predviđalo posebno postaviti njegova nadležnost temeljem jednoglasnog odlučivanja iz članka 20. Statuta Vijeća Europe iz 1949. godine. Primjerice, Vijeće ministara odlučivalo bi jednoglasno u obliku preporuka određenim sadržajima što ih propisuje Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.

zajednica. Moguće je uočiti tri temeljne skupine nadležnosti Konfederalnog suda:

- i) Rješavanje sporova između država članica. Ovo načelo nije istovjetno nadležnosti ustavnih sudova u državama federativnog uređenja, npr. Vrhovni sud SAD i sl., već je koncipirano prema institucionalnom i procesualnom iskustvu Međunarodnog suda UN-a. S obzirom na to da su sve države članice Konfederacije vezane Osnivačkim ugovorom, one tim pristaju i na nadležnost tog Suda te na prava i obveze što proistječu iz Ugovora. To je dakle temelj da, kako navodi Zajednički prijedlog, ako neka država članica krši Osnivački ugovor i temeljna prava i obveze svojeg članstva u Konfederaciji, protiv nje može biti podnijeta tužba Sudu, uz prethodno odlučivanje Izvršne Komisije. Sud donosi mišljenje, a ako država tužiteljica uspije sa svojim optužnim prijedlogom, za izvršenje sudske odluke nadležno je Vijeće ministara, u skladu sa svojim temeljnim zakonodavnom nadležnostima.
- ii) Zaštita načela ustavnosti i zakonitosti u smislu prava Konfederacije. Sud ocjenjuje prekoračenje nekog od organa prema njegovoj nadležnosti, što je predviđa pravo Konfederacije, ali i poništava druge akte, koji krše Osnivački ugovor ili druga "ustavna načela" Konfederacije. Tako Zajednički prijedlog predviđa da Sud može ocjenjivati zakonitost odluka Vijeća ministara ili Izvršne komisije, osim njezinih preporuka i mišljenja. Tu je uočljiva konfederalna priroda Suda, jer bi se u slučaju da Sud odlučuje o odlukama koje se izravno primjenjuju u državi članici Konfederacije (kakvih zapravo i nema), radilo o federativnom modelu. U tom ograničenju nadležnosti Suda vidimo i razliku prema Sudu Europskih zajednica, koja kao što znamo nema odlike klasične konfederacije, a neke se odluke tijela Europskih zajednica izravno primjenjuju u državama članicama. Dakle, Konfederalni sud je u vršenju svoje nadležnosti zaštite načela ustavnosti ograničen isključivo konfederalnim pravom i ne može se upuštati u sudbene stvari država članica.
- iii) Predviđen je i utok sudu pravnih i fizičkih osoba, prema uzoru na već tada definiran sustav zaštite ljudskih prava sukladno pravu Vijeća Europe. To je nadležnost što je uobičajeno uređena vrstama ustavnih tužbi, a Vijeće Europe razradilo ju je svojim specifičnim pravom, koje na regionalnoj razini vrlo učinkovito štiti osnovne demokratske standarde europskih država. Ova, treća temeljna nadležnost ima više mogućih rješenja, koji se odnose na raznovrsne modalitete sudbeno-institucionalnog vezivanja Konfederalnog suda za mehanizme postupaka pred sudbenim tijelima Vijeća Europe, sukladno Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. i njezinim protokolima. Upravnosudsku prirodu ovog Konfederativnog suda pokazuje odredba prema kojoj svaka pravna ili fizička osoba ima pravo utoka Sudu protiv odluke (ovdje se vjerojatno misli na upravni akt) koja se na nju odnosi, kao i ako neki organ Konfederacije propusti donijeti potrebnu odluku (šutnja

administracije). To su i fundamentalni sadržaji aktivne legitimacije za upravni spor, kojega u konetinalnoeuropskom sustavu uobičajeno rješavaju upravnosudbena tijela.

Zajednički prijedlog predviđa neparan broj sudaca, zahtijevajući uobičajene uvjete za izbor suca. Suce sporazumno imenuju vlade država članica na mandat od 6 godine (ne spominje se mogućnost parcijalnog izbora svake dvije godine i sl.). Sudski postupak je jednostupanjski, a sudska odluka konačna i izvršna bez prava na žalbu. Zajednički prijedlog, prema uzoru na Ujedinjene narode, predviđa da je Statut Konfederalnog suda temeljni akt Konfederacije, ravnopravan s Osnivačkim ugovorom i mogućim njegovim dopunskim protokolima.

Degan posebno upozorava na nužnost detaljnog reguliranja i preciziranja nadležnosti Konfederalnog suda. Svako postojanje konkurentne i paralelne nadležnosti te nedorečenosti njegovog institucionalnog ili formalno-postupovnog sadržaja slabio bi autoritet i učinkovitost Suda, a time i opstojnost i zdravo funkcioniranje Konfederacije.<sup>37</sup>

Nacrt još predviđa sadržaje financiranja Konfederacije, sukcesije država članica (sukladno kodifikacijskim rješenjima međunarodnog prava i, dakako, dogovorno), pitanja ravnopravnosti jezika i slična temeljna načela, koja uvijek polaze od radikalnog koncepta međudržavne jednakosti i ravnopravnosti, s naglašenim inzistiranjem na njihovu potpunom međunarodnopravnom subjektivitetu.

### **3.2. Predsjedništvo SFRJ i prijedlozi konfederalizacije Jugoslavije**

Ovakav zajednički model konfederacije hrvatsko i slovensko državno vodstvo pokušalo je braniti na sjednici proširenog Predsjedništva SFRJ 10. listopada 1990.<sup>38</sup> Predsjedništvo je međutim bilo nesklono hrvatsko-slovenskim

<sup>37</sup> DEGAN, V. Đ., *Konfederalizam*, str. 43.

<sup>38</sup> Za ilustraciju okruženja u kojima je zasjedalo predsjedništvo SFRJ valja ukazati na neke događaje koji su obilježavali te listopadske dane 1990. Pripadnici pobunjenih Srba u Hrvatskoj, koji su tada već pet mjeseci opstruirali hrvatsku državnu vlast, ne priznajući njezin legitimitet, nastavljaju sa svojim terorističkim akcijama, podstrijekivanih od beogradskih vlasti. Tako su ponovno 1. listopada 1990. lokalni srpski teroristi na području Dalmacije prekinuli cestovni i željeznički promet prema Dalmaciji, dok su nekoliko dana kasnije terorističke grupacije minirale cestu nedaleko Obrovca. Terorističke formacije dijela srpske manjine u Hrvatskoj nastavljaju i s kampanjom naoružavanja svojih paravojskih postrojbi, pa su 17. listopada pokradene znatne količine oružja iz nečuvanih vagona na kninskoj željezničkoj postaji, navodno potrebnih postrojbama JNA. Nastavljaju se i procesi narušavanja slobodnog tržišnog gospodarstva u Jugoslaviji od strane srbijanskih vlasti. Bilježi se, kako je 24. listopada u srbijanskoj Skupštini donijet Zakon o zatvaranju srbijanskog tržišta za proizvode iz Hrvatske i Slovenije, a proizvodi iz tih zemalja proglašeni su štetni za razvitak srbijanskog gospodarstva. Nastavljena je politika homogenizacije srpskog naroda iz Hrvatske sa Srbijom. Protivno hrvatskom zakonodavstvu o državnoj televiziji i sustavima odašiljača i veza, 2. studenog 1990. je u Kninu potpisan sporazum između Općine Knin (koju tada vodi ratni zločinac Milan Babić) i srbijanske državne radio-televizije. Tako je postavljen temelj snažne promidžbe protiv Hrvatske, kojom će srbijanska televizija za čitavog ratnog sukoba manipulirati srpskom manjinom u Hrvatskoj, vodeći pravi propagandistički rat protiv hrvatskog

inicijativama te se izdvajaju tri skupine stajališta: Srbija i Crna Gora zalažu se za federativni model, dok BiH i Makedonija neodlučne i nedefinirane, čini se, podržavaju neki vid reforme egzistirajuće federacije. Tadašnji predsjednik predsjedništva SFRJ Borisav Jović ističe kako je u tijeku sjednice uspio pridobiti bosanskohercegovačku i makedonsku stranu, te njihove prijedloge predstaviti kao "alternativu" postojećem federativnom uređenju Jugoslavije. Time je, kako navodi u svojim memoarima<sup>39</sup>, izolirao Hrvatsku i Sloveniju te potpuno umanjio i obezvrijedio njihove argumente. Znakovito je da se u svojim memoarima Jović zapravo predstavlja kao radikalni antidemokrat, poslušni sluga Miloševićevog ekspanzionizma, negirajući legitimitet vlastima Slovenije i Hrvatske. U takvim političkim okolnostima i konstelacijama i nije bilo moguće očekivati bilo kakav uspjeh slovensko-hrvatskog nacrtu.

Predsjedništvo SFRJ nije prihvatilo konačni zaključak o novom uređenju države. Predviđa se da se s prijedlozima upozna Savezna Skupština, dok bi se u republikama koje se zalažu za konfederativni model možebitno prišlo provedbi referenduma o budućem uređenju Jugoslavije. Umjesto da razmatraju modalitete daljnje političke krize, temeljene na opsežnijoj raspravi i argumentima, tadašnji vodeći srbijanski političari bili su okupirani drugim temama, ciljanih difamiranju čitavog hrvatskog državnog vodstva.<sup>40</sup> U okolnostima stalnih optužbi prema hrvatskom državnom vodstvu, srbijanska je politika počela naglašavati kako konfederacija i nije hrvatski interes, već samo pokušaj da kroz odbijanje takvih prijedloga iz redova srbijanskih i jugofilskih struktura, pokaže kako nikakav pokušaj reforme jugoslavenske države nije moguć, što bi zapravo otvaralo put prema punoj državnoj neovisnosti. Srbijanski argumenti tada su se svodili na optužbe kako Hrvatska priprema rat protiv Srbije, prikazujući nužne hrvatske korake ciljane za obranu protiv agresije, kao izazivanje rata u zemlji. Tadašnji Miloševićem poslušnik u jugoslavenskom predsjedništvu B. Jović (kojeg će se Milošević lako odreći 1994. godine), tako zaključuje: "Neće oni (vlast u Hrvatskoj, op. B.V.) političke razgovore. Odlučili su se za rat. I to za prljavi rat. Neće oni ni konfederaciju, a kamoli zajedničku državu."<sup>41</sup>

No hrvatska vlast i nadalje nastavlja kampanju za ostvarenje konfederativnog preuređenja Jugoslavije. Dana 18. listopada 1990. hrvatski predsjednik Tuđman u razgovoru sa stranim novinarima ističe kako Hrvatska ne može prihvatiti niti jedno drugo rješenje, koje bi se temeljilo na Ustavu SFR Jugoslavije, već njegovu temeljnu rekonstrukciju u pravcu ozbiljenja saveza suverenih država. U tijeku je i izrada Ustava Republike Hrvatske, koji će promovirati Hrvatsku u samostalnu

---

naroda i njezine vlasti, kakav je u prvoj polovici XX. stoljeća već viđen (primjerice u Njemačkoj ili SSSR-u, te drugim totalitarnim režimima). Pregled zbivanja rekonstruiran je prema izvješćima iz dnevnog tiska (NOVI LIST, VJESNIK), te KRONOLOGIJA ZBIVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ 1989.–1995., priredio: Reuf Mirko Kapetanović, Informator, Zagreb, 1997., str. 10–11.

<sup>39</sup> JOVIĆ, Borisav, Poslednji dani SFRJ, drugo izdanje, Beograd, 1996., str. 203 i dalje.

<sup>40</sup> Vidi JOVIĆ, Borisav, str. 205.

<sup>41</sup> JOVIĆ, Borisav, str. 206.

i suverenu državu, pa nikakav modalitet njezina položaja u okvirima Ustava SFR Jugoslavije neće biti mogući.

#### ***4. Konfederacija kao modalitet transformacije Jugoslavije u ustavnim aktima i zaključcima vlasti RH 1990. i 1991. godine***

Već je navedeno kako se predsjednik Tuđman u svojim prvim političkim nastupima u vremenu demokratskih promjena zalagao za konfederativno preuređenje države. To potvrđuju i njegovi saborski govori, prvi govor kao predsjednik predsjedništva SR Hrvatske 30. svibnja 1990<sup>42</sup>., govor na dan donošenja Ustava 22. prosinca 1990. te na obilježavanju prve obljetnice demokratskog Sabora, 30. svibnja 1991. godine. U svim tim istupima predsjednik se zalaže za transformaciju jugoslavenske države prema savezu ili savezima suverenih država, cijeneći okolnosti unutardržavnih političkih odnosa, ali i trendove velikih promjena međunarodnih odnosa. Demokratska vlast u Hrvatskoj mora voditi računa o činjenicama kako se svijet civilizacijski svestrano integrira (u smislu evolucije Europske zajednice), ali se istodobno nacionalno sve više individualizira, što sve zapravo predstavlja pogodnost reformi jugoslavenske zajednice u pravcu stvaranja saveza suverenih država. Tuđman često iznosi i argumente o spremnosti međunarodnih čimbenika u pravcu formiranja saveza, jer je očuvanje jugoslavenske federacije silom, apsolutno neprihvatljivo<sup>43</sup>.

Stajališta o spremnosti ulaska Hrvatske i Slovenije u savez suverenih država, uz ispunjavanje demokratskih standarda svih zainteresiranih članica takvog saveza bili su sadržajem i većine ustavnih akata i izjava u vremenu procesa konstituiranja samostalne hrvatske države (1990./1991.). Tako 21. veljače 1991. Hrvatski sabor u Rezoluciji o prihvaćanju postupka za razdruživanje SFRJ i o mogućem udruživanju u savez suverenih republika postavlja uvjete pod kojima je Republika Hrvatska spremna na moguće udruživanje u savez suverenih država, koje ne mora isključivo uključivati jugoslavenske republike. Pretpostavka je dakle svakog ulaska RH u bilo kakve konfederativne ili slične asocijacije priznanje njezinog međunarodnog subjektiviteta, dakle potpune državnosti i samostalnosti.<sup>44</sup> Ova Rezolucija prihvaća inicijativu Skupštine Republike Slovenije o početku procesa razdruživanja i možebitnog postizanja novog dogovora jugoslavenskih republika o stvaranju konfederativnog saveza suverenih država. Sabor u Rezoluciji ističe jasne kriterije i uvjete pod kojima će stupiti u konfederativne odnose s jugoslavenskim republikama. Ti su kriteriji kompatibilni suvremenim međunarodnim standardima te odredbama međunarodnoga prava

<sup>42</sup> O tome vidi više: VUKAS, B., ML., Prvi višestranački hrvatski sabor (30. svibanj 1990.) i njegovi odjeci u riječkoj javnosti, Sveti Vid, IX., ICR., Rijeka, 2004., str. 127–148.

<sup>43</sup> RUDOLF, D., Rat koji nismo htjeli, Hrvatska 1991., Nakladni zavod Globus, Zagreb, 1999., str. 294–295.

<sup>44</sup> Za tekst Rezolucije vidi: NN, br. 8., 21. veljače 1991.



(točka druga do deveta Rezolucije). Sabor izražava volju "sklapanja saveza i s drugim državama Europe, i izvan SFRJ, uključujući i pravo sklapanja odgovarajućih dvostranih i multilateralnih sporazuma". Rezolucija sadrži i stajališta o daljnjoj participaciji hrvatskih predstavnika u savezima tijelima vlasti, a kao krajnji rok za okončanje postupka razdruživanja predviđa 30. lipanj 1991.

U Odluci predsjednika Republike o raspisivanju referenduma u prvom pitanju, koje se odnosilo na izjašnjavanje biračkog tijela za samostalnu i suverenu Republiku Hrvatsku stajalo je: "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 rješavanje državne krize SFRJ)?"<sup>45</sup>. Iako je jasno da se je time glasovalo za hrvatsku neovisnost, juridički su birači bili pozvani izjasniti se o Zajedničkom prijedlogu, kojeg smo ranije razmatrali. Poznato je da je velika većina od 93,94% birača poduprla taj koncept za rješavanje jugoslavenske krize.

I sama Deklaracija o proglašenju suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske, od 25. lipnja 1991., nakon što obrazlaže Ustavnu odluku o samostalnosti i suverenosti Republike Hrvatske, u svojoj točki V. ističe: "RH priznaje puni suverenitet i međunarodnopravni subjektivitet novim državama koje nastaju razdruživanjem SFRJ u okviru postojećih granica SFRJ i u okviru njihovih međusobnih granica utvrđenih dosadašnjim ustavom ili međunarodnim dogovorom na demokratski način... RH će uspostaviti posebni ugovorni odnos s Republikom Slovenijom, stvarajući savez dviju samostalnih suverenih država."<sup>46</sup>. Izjavljuje se kako bi stvaranje saveza suverenih država moglo biti od koristi svim jugoslavenskim republikama, ali uz potpuno uvažavanje svih europskih i međunarodnih demokratskih standarda. Odluka Sabora RH od 8. listopada 1991., kojom su raskinute sve državnopravne veze Hrvatske s republikama SFRJ i samom federacijom, također je ostavljala, doduše nešto modificiranu, mogućnost pristupanja Hrvatske savezu samostalnih i suverenih država. Tako se formulacija točke V. ove Odluke ne odnosi isključivo na bivše jugoslavenske republike, već na sve demokratske države s kojima je RH spremna ući u "međudržavne i međuregionalne asocijacije". Kao što je to istaknuto i u saborskoj Rezoluciji od 21. veljače, i u ovoj Deklaraciji Hrvatska postavlja jasne uvjete za stupanje u takvu zajednicu, a oni su temeljeni na demokratskim standardima, poglavito u smislu da država s kojom bi se savez oformio poštuje opće standarde međunarodnog prava i temeljne propise zaštite ljudskih i manjinskih prava. Točka IV. Odluke osporava bilo kakvu suradnju s državama s kojima je RH u ratnom sukobu. Iako ratno stanje formalnopravno nikada nije proglašeno, dakako da se ovdje mislilo na suradnju s Republikama Srbijom i Crnom Gorom<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Točka III. Odluke o raspisu referenduma predsjednika Republike, NN, br. 21, 2. svibanj 1991.

<sup>46</sup> NN, br. 31, 25. lipanj 1991.

<sup>47</sup> NN, br. 53, 8. listopad 1991.

Sve su to bili pokušaji hrvatskoga državnoga vodstva i predsjednika Republike Franje Tuđmana da osiguraju potpunu državnost Republici Hrvatskoj, a time ostanu dosljedni i razboriti u nastojanjima rješavanja jugoslavenske krize, u okolnostima njezinih specifičnih sastavnica, te osiguraju demokratski i gospodarski prosperitet Hrvatskoj i državama u jugoslavenskoj zajednici.

No, velikosrpsko-hegemonistički krugovi, koji su se tada predstavljali kao branitelji integralističke jugoslavenske ideje, uz potporu moćne JNA, odbacivali su svako drugo rješenje osim moguće reforme postojeće federacije. Neke su republike ponudile svoje prijedloge, pa je u prvoj polovici 1991. godine vodstvo BiH i Makedonije predstavilo neki vid kompromisnog rješenja (Platforma o budućoj jugoslavenskoj zajednici – Gligorev-Izetbegovićev plan – svibanj 1991.). U raspravu se uključuju i relevantni hrvatski pravni stručnjaci pa postoje i neke neslužbene inicijative (uz izložene, inicijativu je istakao i potpredsjednik Vlade prof. dr. Milan Ramljak).

### **5. "Plan u pet točaka" Davorina Rudolfa**

Akademik Davorin Rudolf, ministar u prvim hrvatskim vladama (u resorima vanjskih poslova i pomorstva), temeljem svojih temeljitih i vrlo širokih znanja o iskustvima konfederalizma u povijesti, preciznog poznavanja međunarodnog prava, kao i nekih hrvatskih povijesnih i pravno-povijesnih radova i stajališta iz hrvatske povijesti XIX. i XX. stoljeća podnosi Vladi svoj nacrt konfederalnog modela, tzv. Plan u pet točaka. Rudolf je svjestan rigidnog stava srbijanske politike, te u svojem radu nastoji iznaći kompromis između tih stajališta i imperativa zaštite hrvatskih nacionalnih interesa, a sve u cilju izbjegavanja već plamtećeg ratnog sukoba u Jugoslaviji. To su temeljni razlozi pokušaja novog modela konfederacije, kojeg sada više ne oblikuje samo nauk međunarodnog prava ili povijesno-pravna iskustva i realiteti, već poglavito pragmatizam u rješavanju jugoslavenske krize.

Rudolfovo nacrt nastaje u srpnju 1991. godine, nakon što je usvojena hrvatska i slovenska ustavna odluka (Listina u Sloveniji) o samostalnosti i suverenosti, u okolnostima ratne agresije i nasilja JNA u Sloveniji, a međunarodna je zajednica (ponajviše Europska zajednica) pokušavala internacionalizirati jugoslavensku krizu. Rudolf je kao hrvatski šef diplomacije svoj položaj iskoristio za dobru međunarodnu promidžbu tog prijedloga pa ga je izlagao u svojim diplomatskim susretima s talijanskim ministrom vanjskih poslova De Michelisom, gdje su se okupili i ostali visoki dužnosnici jugoslavenskih republika te sekretar vanjskih poslova SFRJ Budimir Lončar. Značajno je navesti kako je načelnu podršku taj koncept dobio čak i od crnogorskog premijera Mila Đukanovića, koji će kasnije voditi vladu u vremenu agresije svoje države na Republiku Hrvatsku.

Kako je jugoslavenska kriza dalje evoluirala, poglavito, tzv. Brijunskom deklaracijom,<sup>48</sup> kojom su se 7. srpnja 1991. godine Hrvatska i Slovenija obvezale

<sup>48</sup> *Zajednička deklaracija (Brijunska deklaracija)*, (s dva aneksa, napomena B.V.), 7. srpanj 1991., MILARDOVIĆ, A., *Dokumenti o državnosti Republike Hrvatske*, Alinea, Zagreb, 1992., str. 114–117.

zamrznuti svoje ustavne odluke o samostalnosti i suverenosti na rok od tri mjeseca, a čelnici jugoslavenskih država dobili taj rok za nastavak napora u rješavanju krize, Rudolfov je prijedlog prerastao u službeni stav hrvatske Vlade. Prihvatio ga je predsjednik Republike dr. Franjo Tuđman, a u svojem uvodnom govoru u Hrvatskom saboru, predsjednik nove vlade "demokratskog jedinstva" dr. Franjo Gregurić istakao je kako je Rudolfov plan temelj u budućim pregovorima Republike Hrvatske o rješavanju krize.<sup>49</sup>

Plan je, na što upućuje i njegov neslužbeni naziv, imao pet osnovnih točaka:

### **5.1. Priznanje odluka o samostalnosti**

Kako je navedeno, Plan uvažava nove okolnosti i kao prvi, temeljni uvjet, zahtijeva od država članica SFRJ da međunarodno priznaju odluke o samostalnosti Republika Hrvatske i Slovenije od 25. lipnja, što je osnovna pretpostavka bilo kakvih daljnjih pregovora o preuređenju jugoslavenske države. To međunarodno priznanje dakle, pretpostavlja priznanje punog međunarodnopravnog subjektiviteta državama koje su proglasile samostalnost, a pozvane su i treće države da učine istovjetan korak. Međunarodno priznanje presumira da novopriznati subjekti međunarodnog prava kao punopravni članovi međunarodne zajednice poštuju temeljna načela međunarodnog prava, napose ona predviđena Poveljom Ujedinjenih naroda (primjerice načela mirnog rješavanja sporova, poštivanja državne neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti i sl.).<sup>50</sup> Međunarodnopravni subjektivitet mogao bi u nekim pitanjima imati i Savez. Tako autor predlaže mogućnost zaključenja međunarodnih ugovora od strane Saveza, koji bi tada obvezivali sve njegove države članice (nakon procesa ratifikacije, što se dakako treba predvidjeti pravom Saveza, tj. ustavima država članica). Autor kao primjer navodi neke međunarodne ugovore, čija je stranka Europska zajednica, a ne njezine države članice, ali obvezuju članice Europske zajednice, bez njihova posebnog pristupa ugovoru. Pored mogućnosti ograničenog prava *ius contrahendi* za Savez, autor u obrazloženjima svojega Plana ističe i mogućnost ugovaranja zajedničkog *iuris legitimationis* u smislu aktivnog i pasivnog poslanstva i sl. Autorov je stav bio iznaći ono rješenje, koje će pomiriti interese Hrvatske i Slovenije prema samostalnosti, ali i zadovoljiti one države (poglavito Srbiju i Crnu Goru) za tješnjim odnosima i naglašenijom zajedničkom vanjskopolitičkom orijentacijom. To bi bilo moguće ostvariti na navedenim načelima budućega Saveza jugoslavenskih država.

<sup>49</sup> GREGURIĆ, F., *Vlada demokratskog jedinstva: 1991., 1992.*, Naklada Zadro, Zagreb, 1998.

<sup>50</sup> Autor Prijedloga u pet točaka argumentirao je svoj prijedlog u *Obrazloženjima Plana*, a šira je javnost s Planom bila upoznata u *Vjesniku*, 15. kolovoza 1991., *VJESNIK*, 15. kolovoz 1998, str. 8 i 9., prema RUDOLF, D., *Rat koji nismo htjeli*, str. 307–321.

## **5.2. Poštivanje međunarodnih obveza (osobito načela o mirnom rješavanju sporova)**

Ova druga točka Plana zapravo proizlazi iz prethodne, no autor naglašava njenu važnost zbog ukazivanja na nužnost poštivanja međunarodnog prava, u smislu prihvaćanja načela mirnog rješavanja sporova. Ovdje se izrijeком spominje "obvezu poštivanja postupaka i foruma za rješavanje sporova, uključujući sud i arbitražu." Rudolf osobito naglašava, tzv. institucionalne ili formalne mehanizme mirnog rješavanja sporova, čije su odluke obvezujuće za države u sporu, kako bi se naglasilo nastojanje i učinkovitost rješavanja međunarodnih sporova. Primjerice, autor nije sklon diplomatskim sredstvima mirnog rješavanja sporova (npr. dobrim uslugama, posredovanjima i drugim načinima rješavanja spora, čija odluka ima političko-diplomatsku važnost, a ne i obvezu da bude provedena).<sup>51</sup> Važno je upozoriti kako je ova točka Plana bila vrlo dalekovidna, s obzirom na to da će nakon evolucije krize u Jugoslaviji i njezinog potpunog internacionaliziranja biti nezamislivo njezino rješavanje bez korištenja modaliteta institucija međunarodnih foruma sa zadaćom mirnog rješavanja sporova (Vijeće sigurnosti UN), međunarodnog pravosuđa (Međunarodni sud UN-a). Vijeće sigurnosti će u cilju postizanja svojih zadaća očuvanja mira u bivšoj Jugoslaviji utemeljiti i svoj posebni *ad hoc* pomoćni organ, sa sudbenom funkcijom (Međunarodni sud za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije i Ruande utemeljen 1993. godine).

## **5.3. Otpočinjanje postupka razdruživanja**

Treća točka Plana odnosi se na početak postupka razdruživanja samostalnih država od ostalih federalnih jedinica i federacije. U tom bi se postupku koristili i prije navedeni elementi međunarodne arbitraže, a za čitavo vrijeme tog specifičnog postupka, u svrhu njegovog realiziranja, ali i mirnog prijenosa ovlaštenja nastavljaju postojati i funkcionirati pojedina tijela, organi i institucije iz nadležnosti jugoslavenske federacije.

Pod pojmom "razdruživanja" misli se u prvom redu na gašenje tijela, organa i institucija federacije i redefiniranje njihove nove uloge, koja bi se mogla

---

<sup>51</sup> U slučaju jugoslavenske krize sve prednosti koje pružaju ta tzv. diplomatska sredstva (izravno pregovaranje, dobre usluge i posredovanje ili medijacija) bile bi potpuno beskorisne. Kod takvih sredstava predmet spora ne treba biti posebno definiran. Jugoslavenskim republikama tada ne bi koristila niti prednost tih sredstava koja se odnosi na mogućnost da se takvi pregovori obave diskretno, izvan pozornosti javnosti. Mana tih modaliteta mirnog rješavanja sporova je i činjenica što se teško može jamčiti potpuna ravnopravnost pregovora, a napose poštivanje njegovih rezultata. Obično neka od stranaka u takvim pregovorima dominira. Stoga je Rudolf s razlogom i jasnim argumentima *apriori* odbacio ovakve modalitete mirnog rješavanja sporova, priklonivši se poglavito tzv. institucionalnim (formalnim sredstvima). Kao neki vid takvih pregovora moguće je razmatrati susrete predsjednika šest jugoslavenskih republika, koji su se u nekoliko navrata održali tijekom 1990. i 1991. Ti neformalni razgovori, obično obilježeni incidentima i izrazitom napetošću nisu, međutim, dali nikakvih rezultata.

ostvariti u okviru novoutemeljenih institucija Saveza jugoslavenskih država. Značajno je napomenuti kako autor ovog Plana dobro cijeni važnost ostvarivanja kontinuiteta u djelovanju tih saveznih organa i njihovih zaposlenika, navlastito strukture časnika, dočasnika i stručnih tijela JNA. Autor se boji svake radikalizacije u rješavanju njihova statusa te uočava njihovo iskustvo i stručnost, što sve može koristiti možebitnim budućim zajedničkim tijelima novouspostavljenog jugoslavenskog saveza.

Pojam "razdruživanje" sadržan je u nekoliko saborskih rezolucija, osobito u onoj od 21. veljače 1991. Sukladno autoru Plana taj specifičan pojam odnosi se u prvom redu na "postupak mirnog i dogovornog sređivanja računa, međusobnih prava i obveza između republika i federacije".<sup>52</sup> Taj sporazum mora poštovati dotadašnja prava i obveze federacije prema trećim državama (u skladu i s Ustavnom odlukom o samostalnosti i suverenosti Republike Hrvatske – Točka III.), kao i kogentna međunarodnopravna pravila, i ne smije ničim osporavati jamstvo svake novonastale države u pogledu zaštite prava čovjeka. Svako pojedinačno pitanje (primjerice postupak sukcesije) rješava se primjenom ugovornog ili običajnog međunarodnog prava, a moguće je ugovoriti poseban aranžman međunarodne arbitraže. Članak u Vjesniku, kao svojevrsna razradba Plana pet točaka sadrži i analizu praktičnih pitanja koja će proizaći iz postupka razdruživanja, a autor, temeljem vrsnog poznavanja međunarodnog prava, njegove prakse i judikature, daje prilično jasne i realne odgovore na moguće izazove "razdruživanja". Ta su pitanja vezana za: a) utvrđenje državnih granica, b) status osoba, c) važenje dotadašnjih međunarodnih ugovora, d) isplatu zajedničkog jugoslavenskog duga, e) važenje federalnog zakonodavstva. Zanimljivo je reći kako su svi ovi argumenti prof. Rudolfa gotovo istovjetni budućim stavovima, koje će, počevši od studenog 1991. godine, iznijeti Badinterova komisija. Sve to ukazuje ne samo na visoku razinu i ispravnost hrvatske politike u kreaciji ukupne državne politike u tim vrlo delikatnim danima, već i na utemeljenost i prihvatljivu argumentaciju pitanja s kojima se stručnjaci koji se bave međunarodnim pravom rijetko susreću. Unatoč prvotnom nerazumijevanju međunarodne zajednice, koja je bila pod dojmom neprihvatljivih srbijansko-hegemonističkih stavova, vrlo će se skoro postaviti potpuno prihvatljivi argumenti za međunarodno priznanje i afirmaciju Republike Hrvatske.

#### **5.4. Stvaranje saveza suverenih država**

Četvrta točka Plana tiče se zaključenja ugovora o stvaranju saveza suverenih država, prema modelu Europske zajednice. Taj bi postupak tekao istodobno s postupkom razdruživanja, te bi se tako nastavio svojevrsni kontinuitet funkcioniranja

---

<sup>52</sup> Navod prema članku u VJESNIKU, op. cit., 15. kolovoza 1991. Zanimljivo je kako autor Plana ovaj pojam temelji na pravno-povijesnim iskustvima razdruživanja Norveške i Švedske iz 1905. (Sporazum u Karlstadu), te Danske i Islanda iz 1944. No ta iskustva koja su bila obilježena i ratnim zbivanjima, na žalost nisu bila primjenjiva i sukladna osnovnim postavkama srbijanske i druge hegemonističke koncepcije u Jugoslaviji.

saveznih tijela, u smislu njihova preustroja u tijela Konfederacije. Autor Plana kao uzor modela jugoslavenskog saveza navodi Europsku zajednicu, upozoravajući i na rješenja koja su bila predviđena za institucionalnu reformu Zajednice 1993. godine. Posebno su važna iskustva u genezi prvobitnih Zajednica od 1957. do 1993. pa i ta realnost može biti optimističan znak možebitnih budućih mijena jugoslavenskog saveza. Navode se i modeli skandinavskih zemalja, model Ujedinjenih naroda, kao iskustvo u traženju modela državnog saveza spominju se i Hruščovljeve ideje o Konfederaciji Savezne Republike Njemačke i Njemačke Demokratske Republike, a posebna se važnost daje već analiziranom Zajedničkom hrvatsko-slovenskom prijedlogu iz 1990., Zajedničkom prijedlogu predsjednika BiH i Makedonije iz 1991., te neslužbenim nacrtima hrvatske Vlade iz 1990. i iz svibnja 1991. Rudolf tek napominje moguće modele, ne ulazeći u njihovu daljnju elaboraciju. Međutim, dati su temeljni ciljevi i zadaće budućeg udruživanja, koji bitnije ne odstupaju od Deganovog modela iz listopada 1990., koji smo ranije dublje analizirali. To su zajednički interesi u gospodarstvu, području vanjskih poslova, obrane i poštivanje ljudskih i manjinskih prava.

### ***5.5. Poštivanje ljudskih i manjinskih prava***

Striktno poštivanje ljudskih prava i prava nacionalnih manjina pod internim i međunarodnim nadzorom peti je osnovni postulat Rudolfova prijedloga. Iako ta točka nije detaljnije razrađena, jasno je kako se misli na znatna iskustva koja su u tom vremenu bila već izgrađena u smislu zaštite čovjeka u međunarodnom pravu. Naglašava se kako će se nadzor nad provedbom tih prava provoditi putem internih organa, a ako za to bude bilo potrebe i putem međunarodnih. Već smo navodili iskustva zaštite ljudskih prava u sustavu Vijeća Europe, koja su služila kao uzor u navedenim modelima konfederalizacije Jugoslavije.

### ***5.6. Odjeci Rudolfova Plana***

Odjeke Rudolfova Plana u pet točaka valja sagledavati u okolnostima tadašnjeg trenutka i zaključaka Brijunske deklaracije, koja od jugoslavenskih republika zahtijeva nastavak pregovora za rješavanje krize. Jugoslavenska je javnost Planu pristupala sa svojih već dobro profiliranih pozicija. Tako ga je većina tadašnjih vrhovnih dužnosnika jugoslavenskih republika ocjenjivala kao dobru podlogu za nastavak pregovora. Bosansko-hercegovačko vodstvo, u skladu sa svojim manje naglašenim suverenističkim konceptom, pribojavalo se je agresivne velikosrpske političke, ali i vojne akcije, (ono tada pokušava postići, tzv. povijesni sporazum sa Srbima, što nije uspjelo) dok je Slovenija nastavljala zastupati naglašeniji suverenistički smjer.

Stajališta međunarodnih čimbenika još nisu bili dovoljno generirani, što će uslijediti napose od rujna 1991. i početka naglašenije internacionalizacije jugoslavenske krize. Očekivali su se učinci brijunskoga dogovora. U tom, gotovo naivnom očekivanju početaka pregovora čelnih dužnosnika jugoslavenskih



država, što su trebali otpočeti 1. kolovoza 1991., međunarodna je zajednica gotovo unisono tolerirala velikosrpsku politiku, koju već tada možemo opisati kao zločinačkom.<sup>53</sup> Stoga, niti u rijetkim diplomatskim kontaktima hrvatske diplomacije s dužnosnicima Europske zajednice i SAD-a nije bilo iskazano nikakvo razumijevanje za sukob u Hrvatskoj. S obzirom na tadašnje nepostojanje učinkovitijeg zauzimanja za nastojanje konstruktivnijeg rješavanja jugoslavenske krize, te i kasnijih nejasnih i nepovoljnih poteza prema Hrvatskoj i BiH, stvoreni su izravni uvjeti da velikosrpska akcija, s oznakama agresije i genocida potraje čak četiri godine i uzrokuje zla, kakva je povijest Europe, doduše, imala priliku ispisivati, ali ne nakon 1945. godine.

### ***6. Ideje o jugoslavenskoj konfederaciji u prijedlozima Konferencije o Jugoslaviji Europske zajednice – 4. studeni 1991.***

Potkraj kolovoza 1991. na prijedlog njemačkog saveznog ministra vanjskih poslova Hans Dietricha Genschera<sup>54</sup>, Vijeće ministara EZ-a donosi odluku o osnutku Konferencije o Jugoslaviji, s ciljem rješavanja krize, a u prvom joj je planu

<sup>53</sup> Zbivanja tih dana na prostoru Hrvatske i Jugoslavije možemo pratiti u tri pravca: 1. U Hrvatskoj se vodi klasični ratni sukob protiv postrojbi MUP i hrvatskih dragovoljaca, koji sukladno međunarodnom ratnom pravu imaju status boraca (u smislu članaka 1. i 2. Haškog pravilnika o kopnenom ratu iz 1907. Ženevskih konvencija o poboljšanju sudbina žrtava rata 1949. te Protokola iz 1977., čl. 44). Napada se Osijek, Vukovar i druga mjesta u Slavoniji i Baranji. Posebno su šokantna svjedočanstva mnogih prognanika (već ih je tada desetak tisuća) o stravičnim zločinima u Dalju i Aljmašu. Napeto je u zadarskom i šibenskom zaleđu, a terorističke formacije dijela srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj obznanjuju javnosti nove forme svojega paradržavnog organiziranja, suprotna ustavnopravnom poretku RH. 2. Nastavlja se diplomatska aktivnost i intenzivna kampanja za očuvanje nacionalnih interesa i pokušavanja izbjegavanja rata. Tako se bilježe mnogi susreti predsjednika Republike dr. Tuđmana, Sabor na izvanrednom zasjedanju daje potporu Vladi demokratskog jedinstva premijera Gregurića, a važne su i odluke unutarnje političke prirode u cilju obrane države i očuvanja ustavnog poretka. 3. Nastavljaju se i aktivnosti na razini Predsjedništva SFRJ. Ono u više pokušaja donosi odluke o prestanku rata u Hrvatskoj, ističući u prvom redu kako JNA mora jamčiti ta primirja. Bila je to dobro smišljena akcija, gdje se jedinstvena jugoslavenska vojska, koja je trebala štiti i interese hrvatskog naroda, rabila isključivo u svrhu velikosrpske kampanje i nove dimenzije njihove agresije na RH. To prepoznaje i predsjednik predsjedništva SFRJ Stjepan Mesić, koji 30. srpnja 1991. napušta sjednicu. Prema KRONOLOGIJA ZBIVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ, op. cit. str. 44–46.

<sup>54</sup> Zanimljivo je navesti kako je njemačka diplomacija imala posebno važno i istaknuto mjesto u procesima internacionalizacije jugoslavenske krize. Za razliku od ostalih velikih sila koje su se poglavito zalagale za očuvanje jugoslavenskog državnog zajedništva, njemački je savezni kancelar Helmut Kohl bio izričit u svojim zahtjevima za priznavanje državne samostalnosti onih jugoslavenskih republika koje to žele i koje ispunjavaju određene uvjete. Iako je u prvim istupima ovakva njemačka diplomatska intencija bila kritizirana, s obzirom na moguća podsjećanja na njemačku želju za svojom penetracijom prema srednjoeuropskom i istočnom području, ova će inicijativa imati izuzetno značenje za međunarodne procese u afirmaciji i međunarodnom priznanju Republike Hrvatske. Tako Helmut Kohl 4. rujna 1991. govori u njemačkom parlamentu (Bundestag) o "pravu na međunarodno priznanje onih država koje žele više sudjelovati u jugoslavenskoj zajednici", a 19. rujna istupa s bilateralnom izjavom s francuskim predsjednikom

pokušaj postizanja primirja i zaustavljanja velikosrpske agresije. Konferencija otpočinje s radom 7. rujna 1991., a zaključena je 12. prosinca iste godine, s jasnim rezultatima, koji će ipak odškrinuti vrata za razrješavanje barem jedne, u etapama izuzetno kompleksne, jugoslavenske krize. Na čelo Konferencije imenovan je nekadašnji ministar vanjskih poslova u vladi Ujedinjenog Kraljevstva lord Petar Carrington. Posebnu će važnost imati i specijalizirano stručno *ad hoc* tijelo što će ga Konferencija osnovati sa zadatkom donošenja stručnih, autoritativnih stajališta o najvažnijim pitanjima međunarodnopravne problematike. To je Povjerenstvo koje je, prema svomju predsjedniku, bivšem predsjedniku francuskog Ustavnog suda, Robertu Badinteru, poznato kao Badinterovo povjerenstvo ili Badinterova komisija.

Velike sile, poglavito EZ i SAD, koje, izuzev Njemačke i snažne i odlučne vatikanske diplomacije pape Ivana Pavla II<sup>55</sup>, nikako nisu bile sklone disoluciji Jugoslavije zalagale su se za neki oblik njezina očuvanja. Kompromis bi bio jedino njezino institucionalno i državnoopravno reformiranje. To pokazuju i brojna iskazana stajališta vodećih dužnosnika velikih sila iz rujna i listopada 1991. S gledišta međunarodnog prava osnovne proturječnosti velikih sila bile su u prijedporima oko dva suprotna temeljna pogleda na ovaj slučaj, s obzirom na međunarodno priznanje jugoslavenskih republika. S jedne strane, inzistiralo se na prihvaćanju načela prava naroda na samoodređenje, koje je u međunarodnom pravu već imalo svoju, doduše ograničenu, primjenu (sukladno principima *uti possidetis iuris* u pitanjima dekolonizacije u Latinskoj Americi u XIX. stoljeću<sup>56</sup>), dok je s druge strane američka diplomacija ukazivala na st. 4. članka 2. Povelje UN-a, koja zabranjuje bilo kakvu uporabu sile "uperene protiv teritorijalne

---

države Mitterandom sa sličnim argumentima. Vidi HILLGRUBER, CH., *Die Aufnahme neuer Staaten in der Völkerrechtsgemeinschaft*, Peter Lang, Frankfurt am Mein, 1998., str. 618. i 619.

<sup>55</sup> Za temeljne postavke vatikanske diplomacije u jugoslavenskoj krizi vidi CVRLJE, V., *Vatikanska diplomacija – pokoncilski Vatikan u međunarodnim odnosima*, Školska knjiga, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1992., str. 300–310.

<sup>56</sup> Ovo načelo se primjenjivalo u pitanjima dekolonizacije u Srednjoj i Južnoj Americi početkom XIX. stoljeća, a svoju afirmaciju postiže i u stajalištima Međunarodnoga suda u vremenima dekolonizacije u Africi. Na načelo se poziva i pri raspadu SSSR i Češko-Slovačke, a stajališta Arbitražnog povjerenstva Konferencije o Jugoslaviji pozivaju ga kao načelo rješavanja pitanja sukcesija granica. Postoji već i dosta bogata sudska praksa međunarodnoga pravosuđa u cilju afirmacije načela pa V. Crnić-Grotić drži: "Ispitujući dostupnu međunarodnu judikaturu, kao i odluke političkih organa međunarodnih organizacija poput OUN, EZ, KESS, autorica zaključuje da se može prihvatiti tvrdnja da je načelo *uti possidetis iuris* opće načelo međunarodnog prava primjenjivo na slučaj dekolonizacije i raspada federalnih država." Crnić-Grotić, V., "Načelo *uti possidetis* u međunarodnom pravu", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 2., 1995., str. 295-308. Ovo načelo će biti primijenjeno i u odlukama Badinterovog povjerenstva (Mišljenje br. 1 i slijedeća), što će srušiti argumente srbijanske državne politike, u smislu njihovih okupacijskih sustava u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Srbijanska osvajanja u BiH biti će, na svojevrsni način, respektirana tek 1995. kada će Daytonski sporazum u budućem uređenju BiH uzvati postojanje srbijanske ekspanzionističke politike, i u vidu tzv. entiteta priznati Republiku Srpsku. Za tekst Mišljenja Badinterovog povjerenstva vidi: DEGAN, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici*, str. 334 i dalje.

cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države". S obzirom da je Hrvatska tada još, prema američkim gledištima, bila sastavni dio SFRJ, njezina politika nije bila sukladna s temeljima prava Ujedinjenih naroda. No, načelo prava naroda na samoodređenje ipak je u znatnoj mjeri bilo lakše argumentirano, pa se u okviru rada Mirovne konferencije sve više ukazuje važnost priznanja međunarodnopravnog subjektiviteta jugoslavenskim republikama, s mogućnošću organiziranja svojevrstnog saveza suverenih država.

Na to su u svojoj izjavi 4. listopada pristali i predsjednici Hrvatske i Srbije (dr. Franjo Tuđman i Slobodan Milošević) te ministar obrane SFRJ (Veljko Kadrijević), kada su kao osnovu rješavanja jugoslavenske krize istakli međunarodno priznanje jugoslavenskih republika, a između načela rješavanja krize u prvoj točki Izjave istaknuto je "ustrojavanje jednog labavog saveza neovisnih država."<sup>57</sup> No, velikosrpska koncepcija ipak nije zastupala načelo *uti possidetis iuris* u smislu određivanja međudržavnih granica tih spomenutih samostalnih subjekata međunarodnog prava. Ta će koncepcija doživjeti krah i bit će radikalno odbačena u mišljenjima Badinterovog povjerenstva.

Munjevite su bile promjene u danima listopada 1991. godine. Nakon nepoštivanja niti jednog potpisanog primirja, 7. listopada zrakoplovstvo JNA izvršilo je brutalni i bezobzirni napad na Zagreb, nastojeći likvidirati hrvatsko državno vodstvo. Raketirani su Banski dvori s nakanom atentata na predsjednika Republike Hrvatske, dr. Franju Tuđmana te njegove najbliže suradnike, a baš u trenucima tog napada, hrvatsko vodstvo razgovaralo je i sa saveznim premijerom Antom Markovićem. Dana 8. listopada istekao je tromjesečni moratorij na brijunске odluke, pa je Hrvatski sabor, kako smo već ranije naveli, u svojoj Odluci<sup>58</sup> proglasio prekid svih državnopravnih veza s jugoslavenskom federacijom i republikama koje su činile tu državu, pozvavši države međunarodne zajednice na međunarodno priznanje. U takvim okolnostima izmijenila se i uloga Mirovne konferencije. Na novoj sjednici njezinog šireg saziva, 18. listopada 1991., uz nazočnost članova jugoslavenskog predsjedništva, saveznoga premjera Markovića, saveznoga ministra vanjskih poslova Lončara, Konferenciji su nazočili i predsjednici jugoslavenskih republika. Pored novog primirja koje je dogovoreno te odluka o povlačenju JNA iz Hrvatske, Konferencija je razradila i svoje zaključke od 4. listopada. U zaključcima tog sastanka jače su naglašene obveze jugoslavenskih republika po pitanjima zaštite ljudskih i manjinskih prava, te obveze republika u prihvaćanju institucionaliziranih standarda OESS-a u provedbi i nadzoru poštivanja tih prava. Pod točkom b) navedenih zaključaka ponovno se spominje mogući savez država, ali je sada posebno naglašen

<sup>57</sup> Navedeno prema: HILLGRUBER, CH., op. cit., str. 629.

<sup>58</sup> NN, br. 53, 8. listopada 1991. Ova odluka ima dijelom deklaratorni karakter, jer potvrđuje i ponovno osnažuje primjenu saborskih odluka od 25. lipnja 1991. godine. No, u pogledu raskida državnopravnih veza sa SFRJ i republikama koje su je činile, karakter te odluke je konstitutivne prirode. To potvrđuje opća odredba Odluke pod 1.: "Republika Hrvatska od dana 8. listopada 1991. godine raskida državnopravne sveze na temelju kojih je s ostalim republikama i pokrajinama tvorila dosadašnju SFRJ".

"međunarodnopravni subjektivitet republika", što je u usporedbi s prijašnjim zaključcima jasna nakana Konferencije da će međunarodno priznati sve države jugoslavenske federacije, koje to žele, kao punopravne subjekte međunarodnog prava i respektirati njihove želje stvaranja nekog međudržavnog saveza. Ako sagledavamo takav stav Mirovne konferencije, moguće je zaključiti kako su svi prijedlozi hrvatskih vladinih stručnjaka o jugoslavenskoj konfederaciji, ovim zapravo dobili i međunarodnu potvrdu. Ti su se prijedlozi pokazali izrazito dalekovidnima i realnima, što i nije nerazumljivo s obzirom na poznavanje naravi velikosrpskih stavova. Ta točka u izvorniku glasi: "(a) Sovereign and independent republics with international personality for those that wish it; (b) a free association of the republics with international personality as envisage in these arrangements."<sup>59</sup>

Prva etapa rada Konferencije, od 7. rujna do 4. studenog 1991., uz ostale već istaknute ciljeve, bila je dakle označena i pokušajem konkretnog rješenja krize, u smislu stvaranja svojevrsnog saveza jugoslavenskih država. Predsjedatelj Konferencije je kao dva temeljna prijedloga naveo Zajednički hrvatsko-slovenski prijedlog i Izetbegović-Gligorevljevu Inicijativu za rješavanje krize, da bi u konačnici nakon više sastanaka bio predložen nacrt za stvaranje jugoslavenskog saveza država.

To je Nacrt Konvencije Konferencije o miru u Jugoslaviji od 4. studenog 1991<sup>60</sup>. Potrebno je naglasiti kako su u radu Konferencije sudjelovali državni čelnici hrvatske države te se ta politika Europske zajednice može smatrati prvim međunarodnim kontaktima RH i EZ. No, prijedlog o jugoslavenskoj konfederaciji donijet je prekasno. Vrijeme je to samog vrhunca agresije Srbije, Crne Gore i ostataka JNA na Hrvatsku, te je bilo teško za očekivati kako će ovakav projekt imati značajnijeg uspjeha. No, neki aspekti spomenutog dokumenta ipak će imati bitniju ulogu u procesima međunarodnog priznanja RH te daljnjoj artikulaciji međunarodnih odnosa vezanih za jugoslavensku krizu. Ovaj ćemo akt vrlo sažeto analizirati iz razloga što je sličan prethodnima, a analizu vršimo razmatranjem elementata koji karakteriziraju državni savez ili konfederaciju, prema Iblerovoj temeljnoj definiciji.<sup>61</sup>

1. **Međunarodni ugovor.** Konfederativni oblik državnog zajedništva temeljen je na međunarodnom ugovoru, kojim su definirani odnosi država u savezu. Ovaj je Nacrt konfederacije trebao biti međunarodni ugovor. Savezu pristupaju samostalne i suverene države, s pravom njegova napuštanja, a Konvencija predviđa mogućnost napuštanja konfederacije one države koja stekne punopravno

<sup>59</sup> Prema HILLGRUBER, op. cit., str. 631–632.

<sup>60</sup> Nacrt je analiziran prema izvorniku pribavljenom u Ministarstvu inozemnih poslova RH, ("Treaty provisions for the Convention – Corrected version, 4. November 1991."), a preveo ga je i Degan. Prijevod je objavljen: DEGAN, Hrvatska država u međunarodnoj zajednici, str. 319–331.

<sup>61</sup> IBLER, V., Rječnik međunarodnog javnog prava – 2. izmjenjeno i dopunjeno izd., Informator, Zagreb, 1987., str. 134–135.

članstvo u Europskoj zajednici. Međusobno međunarodno priznanje svih država članica saveza temeljni je uvjet obrazovanja ovakvoga saveza.

2. **Vinculum iuris.** Suvremeni nauk međunarodnog prava na temeljima povijesnih iskustava niti u kojem slučaju ne poznaje formatiran primjer sadržaja pravnog odnosa u okviru konfederacije. Svaki se povijesni primjer uobičajeno posebno razmatra i definira (što smo i pokazali u uvodnim pripomenama ovoga rada). Takav je primjer pokazao i Nacrt konfederacije o kojem govorimo. Uzori stvaranju ove konfederacije bili su sadržani u tadašnjim ugovorima Europskih zajednica, upravo nastajećem Maastrichtškom modelu Europske unije te u pravu Ujedinjenih naroda. Konvencija nabraja uobičajen katalog ljudskih prava (čl. 2A), prema uzoru na dominantna vrela univerzalnog i partikularnog međunarodnoga prava u oblasti zaštite ljudskih prava. Osobito je bila naglašena suradnja jugoslavenskih država na polju zaštite ljudskih prava s predviđajućim pravnim mehanizmima i procedurama te zaštite. Kao uzori takve suradnje, analizom Konferencije mogu se uočiti mehanizmi zaštite ljudskih prava u sustavu Ujedinjenih naroda (Odbor za ljudska prava) i Vijeća Europe (Europska komisija, odnosno Europski sud za ljudska prava) te modaliteti monitoringa prema uzoru na tadašnji KESS (danas OESS). Tako se trebao uspostaviti Sud za ljudska prava, čija je procedura trebala sličiti onoj pred Odborom za ljudska prava UN-a ili Europskog suda za ljudska prava Vijeća Europe. Značajnija je pozornost ukazana na međusobnu suradnju u pitanjima zaštite prava manjina. Konvencija je predviđala uspostavu političkih autonomija na onim područjima država članica gdje nacionalna manjina predstavlja većinu u odnosu na većinsko stanovništvo u državi. Ta su područja trebala biti demilitarizirana uz uspostavljen međunarodni nadzor nad njima (čl. 2b Nacrta). Konferencija o Jugoslaviji razumljivo je, inzistiranjem na takvim standardima, pokušala odgovoriti na teška kršenja ljudskih prava u Hrvatskoj u tome vremenu te zajamčiti manjinska prava srpskoj i drugim manjinama u Hrvatskoj i spriječiti buduće sukobe koji bi bili inspirirani nacionalnim motivima. Takva će se stajališta vrlo brzo pokazati opravdana, kada će, izbijanjem rata u Bosni i Hercegovini, jugoslavenska kriza dobiti nove dimenzije. Prema uzoru na europsku ekonomsku suradnju u okviru EEZ-a, jugoslavenske su države trebale surađivati i na drugim područjima. Tako je Konvencija predviđala pojedine oblike carinske unije, mogućnost uspostave zajedničke tržišne i monetarne unije, posebne zajedničke politike i aranžmane tješnje suradnje na područjima nacionalne sigurnosti, borbe protiv organiziranog kriminala, zajedničku policijsku suradnju, suradnju u kulturi, socijalnim politikama i dr.

3. **Institucije.** Institucije ne trebaju neminovno postojati kao obilježja konfederacije. Ako postoje, one imaju pravnu prirodu konferencijskih organa, gdje svaka država sudjeluje s jednim glasom ili jednakim brojem glasova. Izvršna funkcija ne postoji, a moguća su i neka stručna, tehnička ili organizacijska tijela za lakše funkcioniranje konfederacije. Konvencija Konferencije o Jugoslaviji predviđala je institucije u jugoslavenskoj konfederaciji. S jedne strane posebno je važnu ulogu imao već spomenuti Sud za ljudska prava, a zaštitom ljudskih prava trebala su se baviti i *ad hoc* povjerenstva za ljudska prava (npr. izbrana



sudišta za mirno rješavanje sporova i drugi mehanizmi međunarodnog prava). Vijeće je vrhovno tijelo za opću suradnju i utvrđivanje općih obilježja politike konfederacije. U njega ulaze poglavari država-članica i odluka se donosi konsenzusom. Za ekonomsku suradnju trebalo je ustrojiti Vijeće za ekonomsku suradnju, u kojem bi sudjelovali nadležni ministri država-članica konfederacije. Ono odlučuje konsenzusom, a može obrazovati i druga specijalistička tijela za suradnju. Izvršni odbor, Tajništva i Glavni tajnik, trebala su biti tijela administrativnog značenja, koje bi omogućavalo funkcioniranje jugoslavenske konfederacije i brinula se o tehničkim i organizacionim pitanjima. Osobitu je važnost trebalo imati Vijeće za političku i sigurnosnu suradnju<sup>62</sup>, u koje bi ulazili ministri vanjskih poslova država-članica, koji također odlučuju konferencijskim modelom. Odluka se dakle donosi jednoglasno, a ako se neka država njoj protivi, odluka se može usvojiti, s time da se ne primjenjuje na državu koja glasuje protiv. Ostavljena je otvorena mogućnost parlamentarne suradnje, tj. u svakom slučaju postupka odlučivanja moguće je drukčije sporazumijevanje i ugovaranje alternativnih mehanizama.

Postavlja se pitanje kakav je bio odjek ove inicijative Konferencije o Jugoslaviji i je li ona imala nekog utjecaja na daljnja kretanja jugoslavenske krize. Agresija Srbije i Crne Gore na Hrvatsku nije obustavljena, a jugoslavenska je zajednica već bila stvar prošlosti. No u procesu međunarodnog priznanja novonastalih republika bivše Jugoslavije ovaj je akt Konferencije o Jugoslaviji ipak imao svoje značenje. Njegov čl. II., koji govori o zaštiti ljudskih prava i specijalnom statusu nacionalnih manjina, postat će relevantan u slijedu kriterija za međunarodno priznanje Republike Hrvatske od država-članica Europske zajednice. Kada je u Smjernicama o priznanju novih država u Istočnoj Europi i Sovjetskom Savezu, usvojenoj na izvanrednom ministarskom sastanku Europske unije (16. prosinca 1991.) te Deklaraciji o Jugoslaviji, Europska zajednica odlučila je uvjetno priznati države nastale raspadom bivše Jugoslavije, na temelju mišljenja, tzv. Badinterovoga arbitražnoga povjerenstva, katalog ljudskih prava (čl. II. Konvencije od 4. studenog 1991.), postat će jedan od tih uvjeta. Tako je Deklaracija o Jugoslaviji, koja je posebne uvjete za priznanje država bivše Jugoslaviji predviđala za sve države koje žele međunarodno priznanje i ispunjavaju uvjete iz Smjernica o priznanju država u Sovjetskom Savezu i Istočnoj Europi, da do 23. prosinca 1991. godine pored drugih uvjeta izjave: "da prihvaćaju odredbe navedene u Nacrtu Konvencije u razmatranju Konferencije o Jugoslaviji, a napose odredbe Glave II. o ljudskim

<sup>62</sup> Ovo je tijelo zamišljeno pod utjecajem tzv. drugog stupa Europske zajednice, koji se baš u to vrijeme ugovorio Maastrichtskim ugovorom. Tako je dotadašnja integracijska struktura Europske zajednice (tzv. prvi stup) proširena i novim dvama poljima zajedničke suradnje. Drugi i treći stup Europske unije ima karakter međuvladinog ugovora, za razliku od osobitog supranacionalnog prava, izgrađenog dotadašnjim sporazumima, a koje su sada novom sistematizacijom prava EZ predstavljene kao tzv. prvi stup. Tako zajednička sigurnosna politika jugoslavenskih država ima isključivo karakter međunarodnog ugovornog prava, te se nije predviđala čvršća supranacionalna struktura.



pravima i pravima nacionalnih i etničkih skupina."<sup>63</sup> Nakon što je Republika Hrvatska podnijela naznačena jamstva Konferenciji o Jugoslaviji te odgovorila i posebnim zahtjevima Konferencije o Jugoslaviji o izmjenama Ustavnog zakona o zaštiti prava manjina, države-članice Europske zajednice kolektivno su međunarodno priznale Republiku Hrvatsku 15. siječnja 1992.

### *Zaključna razmatranja*

Vrijeme kasnih osamdesetih godina XX. stoljeća, vrijeme je munjevitih promjena u europskom iskustvu, koje označuju izuzetno radikalne, neočekivane i iznenađujuće mijene u Istočnoj Europi. Slom komunizma i sve što će uslijediti najavit će nove valove humanizacije i demokratizacije Europe. Svijet će dobiti novu priliku da na kraju stoljeća, kojeg papa Ivan Pavao II. s pravom naziva "stoljećem sumraka ljudskog dostojanstva", na svojem koncu ipak iskaže neke nove i optimističnije odlike. Iscrpljivanje SSSR-a, koje završava njegovim raspadom, slomom komunizma, stvaranjem novih nacionalnih država, bili su veliki izazovi, kako za postojeću europsku realnost, u smislu pravocrtnih procesa geneze Europske zajednice, tako i na mnoge nove odnose, primjerice u domeni određivanja vanjskopolitičkih ciljeva, demokracije, ljudskih prava i sl. Definirani su potpuno novi modeli shvaćanja nacionalne sigurnosti, transatlantizma, odnosa prema Rusiji, definiranja izazova stabilnosti i sl. U takvim su okolnostima pojedinačni europski prostori različito reagirali. Sjeverne baltičke države obnavljaju odluke o svojoj državnosti iz ranih dvadesetih godina XX. stoljeća, skidajući višedesetljetni jaram temeljen na Staljinovoj okupaciji iz Drugog svjetskog rata. No, baltička iskustva, i unatoč napetostima, pokazatelj su značajnih vrijednosti formiranja vlastitih državnopravnih cjelina, spremnih za korijenite gospodarske i političke reformske izazove, usmjerene prema zapadnoeuropskim političkim i sigurnosnim sustavima. Srednjoeuropski dio, s teškim povijesnim teretima izuzetno je uspješno odolio izazovima mogućih većih potresa i sukoba, što je vrlo moguće kada se stvara nova država bez veće državnopravne tradicije. Demokratska Poljska, s vladom Tadeusa Mazowieckog, iskazala se je u nekoliko vrsnih diplomatskih poteza, kako u definiranju odnosa s Gorbačovom, tako i u uvažavanju nove ujedinjene Njemačke države, ali i osamostaljenju Ukrajine, Češke, Slovačke, Litve... U tim srednjoeuropskim prostorima s mogućim velikim izazovima za sigurnost, nove su demokratske vlade uspjele iznaći prava rješenja, zahvaljujući i političkoj razboritosti njihovih predvodnika-državnika te drugih velikana tadašnje političke scene Europe: Mihaila Gorbačova, Helmuta Kohla, Tadeusa Mazowieckog, Vatslava Havela, Lennarda Marria.

<sup>63</sup> Akte najvažnijih čimbenika međunarodne zajednice, koji su vodili međunarodnom priznanju RH objavio je i sistematizirao Anđelko Milardović. MILARDOVIĆ, A., Dokumenti o državnosti Republike Hrvatske, str. 112 i dalje; vidi i DEGAN, Hrvatska država, str. 330 i dalje.

Južniji dijelovi srednjoeuropskog prostora, Slovenija i Hrvatska, nisu imali sličnu povijesnu sudbinu, iako su baš pravna rješenja i prijedlozi koje razmatramo, bili u duhu najpozitivnijih iskustava Poljske, Čehoslovačke i drugih srednjoeuropskih zemalja, kao modela otvaranja i utemeljenja novih stranica u njihovoj političkoj i državnopravnoj povijesti. Jugoslavenska država, zbog nacionalističkog i hegemonističko-antidemokratskog vodstva, poglavito u Srbiji, s izuzetno opasnom strukturom jugoslavenske vojske i nejasnim međunarodnim odnosima prema opstanku Jugoslavije, bila je suočena s realnošću da baš te struje dobiju veliki manevarski prostor u negaciji hrvatsko-slovenskih stavova, koji su na demokratski, racionalan i ispravan način nastojali riješiti jugoslavensku krizu. Upravo su na tom tragu, na tragu mirne i tolerantne transformacije sustava, prijelaza iz socijalističkog sustava prema oblicima liberalnih demokracija, s eliminacijom velikodržavnih i imperijalističkih komunističkih sustava i likvidacije sada već blijedih Brežnjevljevskih floskula o tzv. ograničenoj suverenosti, te zapadnojugoslavenske države nastojale iznaći rješenja za ostvarivanje tih ciljeva.

Kako bi slijedili srednjoeuropska iskustva i nastojali prevenirati izbijanje snažnije državne krize, hrvatski i slovenski politički čelnici pokušali su ponuditi konfederalni model transformacije Jugoslavije. Iako su kao dobri poznavatelji jugoslavenskih prilika oni bili svjesni malih izgleda za pokušaj prihvaćanja takvog rješenja, ne može se osporiti činjenica njihova nastojanja za iznalaženje mirnog zaključenja krize. Nudjenje prijedloga jugoslavenske konfederacije bilo je upravo u tu svrhu vrlo značajan pokazatelj zalaganja hrvatskog i slovenskog vodstva za mirom na ovim prostorima, ali uz potpuno očuvanje svojih državnopravnih interesa. Povijesna iskustva su pokazala kako dotadašnja praksa funkcioniranja Jugoslavije nije mogla biti jamac za ostvarivanje tih ciljeva.

Kako je za konfederaciju od neminovnog značenja ravnopravnost država članica, konferencijski model odlučivanja, nemogućnost nadglasavanja, bilo kakav hegemonistički element stran je opstanku takve državne zajednice, vrlo se brzo pokazalo da takva zajednica zapravo nema nikakve izgleda u datim povijesnim okolnostima. Srbija je baš u to vrijeme promovirala svoju hegemonističku političku doktrinu, koju generira prema ratnoj agresiji na gotovo sve susjedne države, s elementima grubog kršenja međunarodnog ratnog prava do jasnih odrednica genocida. Pripadnici njezine vojske i paravojskih postrojbi, u ime te ideologije vrše i najstravičnije ratne zločine. Te su konstelacije bile, dakako, sadržajem i taktikom vodećih čimbenika srbijanskog državnog vodstva, njezinih zastupnika u savezima tijelima vlasti, te njihovih paradržavnih i lokalnih egzekutora, stoga je bilo nemoguće bilo kakvo pregovaranje i dogovaranje nekog modaliteta budućeg državnog organiziranja, koji bi akceptirao neke od odrednica, što definiramo kao konfederativnu državnu zajednicu.

Naposlijetku, valja zaključiti kako su hrvatski (manje slovenski) nacrti bili izgrađeni na vrhunskom poznavanju povijesnih iskustava i primjera konfederalnih država, savršenom poznavanju svih međunarodnopravnih odrednica i mehanizama koji bi bili prihvatljivi za moguću implementaciju u takav nacrt u jugoslavenskom primjeru. Te su opće povijesne, međunarodno-političke i međunarodnopravne

spoznaje bile proširene i vrlo zanimljivim i načelno prihvatljivim idejama tadašnjeg predmastrihtskog sustava organiziranja Europske zajednice, koja je tada pokazivala iskustva progresivnog političkog i gospodarskog rasta, s imperativima institucionalnog rekonstruiranja. Takva su iskustva, da su zaživjela na jugoslavenskim prostorima, mogla biti i svojevrsni primjer i poticaj europskom integriranju, ali i doprinijeti budućoj integraciji naroda koji su živjeli u Jugoslaviji u EZ. Uspoređujući razmatrane prijedloge možemo ustvrditi kako je Zajednički slovensko-hrvatski prijedlog više inklinirao izvornijem modelu konfederacije, iako je i u njegovu kreiranju neminovno utjecaj imalo i iskustvo Europske zajednice. Prijedlog Davorina Rudolfa zapravo je postupak, mehanizam, konkretni projekt čiji je temelj trebao biti postizanje povoljnijeg rezultata za razrješavanje jugoslavenske krize, bez temeljitijih razradbi budućeg saveza jugoslavenskih država. Prijedlog Europske zajednice veći uzor u institucionalnom kreiranju saveza crpi u iskustvu Zajednice i daje jači naglasak na mehanizme zaštite ljudskih prava, prema uzoru na postignuća Vijeća Europe.

Bolno iskustvo života nekih naroda u Jugoslaviji, još od 1918. godine, a napose brutalnost ratnih razaranja u vremenu prve polovice devedesetih godina XX. stoljeća u Sloveniji, Hrvatskoj i BiH, bit će dovoljan razlog da će hrvatska država budućnost potražiti u stvaranju samostalne države s ustavnom zabranom bilo kakvog stupanja u južnoslavenske ili balkanske integracije. Hrvatske i slovenske prijedloge iz 1990. i 1991. promatramo isključivo kao model rješavanja jugoslavenske krize, u tadašnjem povijesnom trenutku. Svako njegovo osuvremenjivanje u nekom od modela političkog ili državnopravnog oblika stvaranja neke nove zajedničke države na ovim prostorima bilo je jasno odlučno odbačeno, jer i danas dopiru neki, pa i institucionalni, prijedlozi o obnovama različitih oblika povezivanja država proizašlih iz jugoslavenske državne tvorbe. Elemente povezivanja sa susjednim državama Hrvatska sagledava isključivo u kontekstu njezine zainteresiranosti za stabilnost i sigurnost u jugoistočnoj Europi, što uključuje imperativne ravnopravne i partnerske suradnje sa susjedima. Hrvatska jasno odbacuje bilo kakve nametnute sveze s istočnim susjedima, osim u spomenutim ciljevima, dok su različiti programi i projekti što započinju u kasnim devedesetim (poput tzv. zapadnobalkanske suradnje u stabilizaciji i pridruživanju s EU, SECI, Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Europi i različiti drugi oblici suradnje u okviru jugoistočne Europe) isključivo sagledavani u okviru imperativa suradnje Hrvatske sa susjednim državama, jedino sa željom njezinog doprinosa stabilnosti Europe, gdje će Hrvatska u skoroj budućnosti pronaći svoj ravnopravni položaj.

## Summary

### **PROPOSALS AND DRAFTS OF YUGOSLAV CONFEDERATION 1990/1991 – THE LAST ATTEMPTS OF “SAVING” THE STATE**

Yugoslav state was never in its history a confederation, however, at the time of crises – that actually had often occurred in its seven decades long life – there were ideas for its transformation. These ideas have culminated by the end of Yugoslav state community, in the late 1980's.

On the basis of historical experiences and examples of confederations, the author explores proposals for Yugoslav confederation that had been primarily developed for the purpose of constitutional transformation (prior to 1990), and subsequently became proposals for solution of Yugoslav crisis. Special emphasis is placed on the Common Croatian-Slovenian Proposal, of October, 1990; the Proposal in Five Points of 1991; and proposal drafted by the EEC Conference on Yugoslavia, offered to Yugoslav states on November 4<sup>th</sup>, 1991, as a last attempt of “saving” the state.

The author concludes that all of these proposals should be considered exclusively in the context of solving the Yugoslav crisis. They only represent a topic in contemporary legal history. Any future linking of these states on political grounds and creation of a new common state is fundamentally contrary to historical experience of almost all the member states of the former Yugoslavia.

**Key words:** *confederation, international relations 1990-1991, Yugoslavia – collapse of the state, Croatia – creation of the state (legal historical aspects), EEC – Conference on Yugoslavia 1991.*

## Zusammenfassung

### **VORSCHLÄGE UND ENTWÜRFE ZUR UMGESTALTUNG JUGOSLAWIENS IN EINE KONFÖDERATION IN DEN JAHREN 1990/91 – LETZTE VERSUCHE ZUR "RETTUNG" DES GEMEINSAMEN STAATES**

Der jugoslawische Staat war in seiner Geschichte niemals eine Konföderation, doch zu Zeiten seiner Staatskrisen, die ihn eigentlich durch die ganze sieben Jahrzehnte seines Bestehens begleiten, gab es Ideen zu seiner Transformation. Diese Ideen kulminierten geradezu im Augenblick der Erschöpfung der jugoslawischen Staatgemeinschaft, in den späten achtziger Jahren des XX. Jahrhunderts.

Indem er sich auf die historischen Erfahrungen und Beispiele der Konföderation bezieht, bearbeitet der Autor in dem Aufsatz Vorschläge zur

Konföderation des jugoslawischen Staates, die zuerst in der Transformation seines verfassungsrechtlichen Systems bestanden (bis 1990), um später zu Vorschlägen zur Lösung der jugoslawischen Krise zu werden. Besonders werden der Gemeinsame kroatisch-slowenische Vorschlag vom Herbst 1990, der Vorschlag in fünf Punkten von 1991, sowie der Vorschlag, den die Konferenz für Jugoslawien der EU den jugoslawischen Staaten am 4. Dezember 1991 als letzte Gelegenheit zur "Rettung" der staatlichen Gemeinschaft angeboten hat, genannt.

Der Autor kommt zu dem Schluss, dass alle diese Vorschläge ausschließlich im Kontext der Lösung der jugoslawischen Krise betrachtet werden müssen, denn sie präsentieren ausschließlich eine rechtstheoretische Thematik. Jegliche neue Verbindung dieser Staaten auf Grund politischer oder staatsrechtlicher Kategorien steht grundlegend im Gegensatz zur historischen Erfahrung so gut wie aller Mitgliedstaaten des ehemaligen jugoslawischen Staates.

**Schlüsselwörter:** *Konföderation, Internationale Beziehungen in den Jahren 1990-1991, Jugoslawien – Untergang des Staates, Kroatien – Schaffung des Staates (rechtshistorische Aspekte), EEZ – Konferenz über Jugoslawien 1991.*

## Sommario

### **PROPOSTE E PROGETTI DI CONFEDERAZIONE JUGOSLAVA 1990/1991 – ULTIMI TENTATIVI DI "SALVATAGGIO" DELLO STATO COMUNE**

Lo stato jugoslavo non è mai stato una confederazione nella sua storia, tuttavia nei periodi di crisi – che sono spesso accaduti nella sua lunga esistenza di sette decenni – ci sono state idee per la sua trasformazione. Queste idee sono culminate con la fine della comunità dello stato jugoslavo, negli ultimi anni ottanta del ventesimo secolo.

Sulla base delle esperienze e degli esempi di confederazioni nella storia l'autore esplora le proposte per la confederazione jugoslava che inizialmente sono state sviluppate allo scopo della trasformazione costituzionale (sino al 1990), e successivamente sono divenute proposte per la soluzione della crisi jugoslava. Particolare enfasi è posta sulla Proposta comune croata-slovena dell'ottobre 1990, la Proposta in cinque punti del 1991 e la proposta della Conferenza sulla Jugoslavia della Comunità Economica Europea, offerta agli stati jugoslavi il 4 novembre 1991, come ultimo tentativo di "salvataggio" dello stato comune.

L'autore conclude che tutte queste proposte dovrebbero essere considerate esclusivamente nel contesto della risoluzione della crisi jugoslava e che esse rappresentano solo una topica nella storia giuridica contemporanea. Qualsiasi

futuro legame di questi stati sul piano politico e la creazione di un nuovo stato comune è fondamentalmente contraria all'esperienza storica di quasi tutti gli stati membri del preesistente stato jugoslavo.

**Parole chiave:** *confederazione, rapporti internazionali 1990-1991, Jugoslavia – caduta dello stato, Croazia – creazione dello stato (aspetti storico-giuridici), Comunità Economica Europea (CEE) – Conferenza sulla Jugoslavia 1991.*



