PRIHODNOST SKUPNOSTI JUGOSLOVANSKIH NARODOV IN MEDNARODNO PRAVO

Nerealna »sekunda suverenosti«

Razvoj političnih razmer v Jugoslaviji je dosegel točko, ko so postale odprte vse možne »opcije« glede bodoče usode jugoslovanskih narodov in njihove državnosti. S tem pa so se odprla tudi nekatera mednarodnopravna vprašanja, ki jih želim osvetliti v tem prispevku. Pri tem nimam namena ne polemizirati ne podučevati. Zavedam pa se tudi, da bo obravnavana vprašanja treba pretresti v podrobnejših strokovnih in političnih razpravah.

Pravo izvira iz dejstev. V mednarodnem pravu je pravilo, ki zahteva efektivnost, t. j. dejanskost podlage pravnih razmerij še posebno močno poudarjeno. Države kot subjekti mednarodnega prava morajo nastati dejansko in njihova oblast nad ozemljem in prebivalci mora biti efektivna. Brez izpolnitve teh pogojev ni nastanka države. To seveda pomeni, da je tudi prevehanje obstoja države nekaj, kar se mora zgoditi dejansko. Deklaracije ne zadoščajo ne za eno ne za drugo. Vprašanje priznanja novega subjekta mednarodnega prava (npr. države v polnem pomenu besede) se postavi na dnevni red mednarodne skupnosti šele, ko so dejansko, efektivno podana dejstva: Država mora dejansko nastati, da se lahko začne resnična razprava o njenem priznanju.

Ti poudarki bi bili verjetno odveč, če ne bi imeli pri nas (tako na Slovenskem kot tudi drugje v Jugoslaviji) opravka s precejšnjo nedisciplino pri uporabi nekaterih ključnih političnih in pravnih pojmov. Ta nedisciplina je povzročila veliko zmešnjave v uporabi pojma »suverenost«, ki se pri nas kot atribut pritiska vsemu mogočemu. Zato je treba pač pojasniti: s stališča mednarodnega prava je ta čas suverena država in subjekt mednarodnega prava Jugoslavija-kot celota, vsaka sprememba, ki naj ima glede tega učinek v mednarodem pravu, pa se mora zgoditi dejansko, efektivno.

Gledano s stališča mednarodnega prava je seveda možno, da bi se sedanji jugoslovanski spori končali na način, ki ne bi zahteval spremembe mednarodnopravnega statusa Jugoslavije - ta bi še naprej ostala popoln subjekt mednarodnega prava, njeni »sestavni deli« pa tako kot sedaj ne bi imeli nobenih atributov mednarodnopravne sposobnosti (npr. sposobnosti sklepanja mednarodnih pogodb in sposobnosti navezovanja diplomatskih in konzularnih odnosov). Ta možnost pa ni videt, politično verjetna in je tudi mednarodnopravno manj zanimiva. Bolj zanimive so tiste opcije, ki bi (če se uresničijo) pomenile spremenbo mednarodnopravnega statusa Jugoslavije in njenih sedanjih federalnih enot. Menim, da je te mogoče uvrstiti v okvir dveh temeljnih scenarijev, ki se med sabo razlikujeta po odgovoru na vprašanje, ali naj bi v procesu spreminjanja mednarodnopravnega statusa Jugoslavije prišlo do sukcesije, to je do pojava pravnega naslednika.

Prvi scenarij: Preureditev federacije v konfederacijo

Ob morebitni uresničitvi prvega globalnega scenarija (možne so seveda številne konkretne različice) bi se Jugoslavija rekonstituirala na podlagi notranjepravnih aktov, na način, ki bi njenim sestavnim delom omogočil, da postopoma postanejo subjekti mednarodnega prava. Pri tem bi mednarodnopravno subjektiviteto ohranila tudi Jugoslavija, seveda v ožjem obsegu od dosedanjega. Vprašanje sukcesije se v tem primeru ne bi postavilo. Tako preurejena Jugoslavija bi se lahko preimenovala v konfederacijo, četudi bi, doktrinarno vzeto, bolj ustrezal naziv federacija. Toda življenje ni čista logika in v njem prihaja do raznih protislovnih pojavov. Mimogrede je ob tem treba omeniti, da tudi Švica (ne glede na ime Švicarska konfederacija) po svojem pravnem položaju bolj ustreza pojmu federacije kot konfederacije.

Scenarij preureditve federacije v konfederacijo obravnavam na prvem mestu zato, ker je, tako se zdi, ta čas prav ta scenarij priljubljen pri avtorjih konfederalnih zasnov. V sobotni prilogi Dela 15. septembra 1990 smo lahko prebrali članek (Konfederacija – še vedno samo ena od možnosti), ki predstavlja sedanje zamisli o konfederalni pogodbi – kot se oblikujejo na Hrvaškem in v Sloveniji. Predstavljene so tudi temeljne značilnosti osnutka konfederalne pogodbe, ki so ga pripravili na Hrvaškem. Videti je, da je avtorje tega osnutka pri pisanju navdihovala zlasti vsebina Rimske pogodbe (iz l. 1957), s katero je bila ustanovljena EGS in ki predstavlja podlago graditve pravnega sistema evropskih skupnosti. Zanimivo je, da so celo imena organov, njihova struktura in zasnova pristojnosti povzeti po Rimski pogodbi. Pri tem je treba takoj poudariti naslednje: V nasprotju z Rimsko pogodbo, ki je (večstranska) mednarodna pogodba v polnem pomenu besede, pa morebitna jugoslovanska konfederalna pogodba, o kateri smo bili obveščeni v sobotni prilogi ne bi pomenila mednarodnopravnega akta. Medtem ko so stranke Rimske pogodbe (še danes) suverene države v polnem pomenu besede, pa jugoslovanske republike (ali deli Jugoslavije, ki bi sklenili takšno pogodbo) niso subjekti mednarodnega prava in ne morejo sklepati mednarodnih pogodb. Jugoslovanske konfederalne pogodbe, ki bi bila sklenjena ta čas, prav zato tudi ne bi bilo mogoče registrirati pri Generalnem sekretarju OZN. Zato bi morebitna konfederalna pogodba, sklenjena med današnjimi jugoslovanskimi republikam (ali deli Jugoslavije, ki bi sklenili takšno pogodbo), pomenila notranjepravni, t. j. ustavni akt, ki bi ustvaril podlago za nadaljnji razvoj v smeri efektivnega uvajanja konfederacije in mednarodnopravne subjektivitete njenih članic.

S formalnega in logičnega stališča si je mogoče predstavljati položaj, ko bi jugoslovanske republike prišle do soglasja, da je sedanjo ustavo (iz l. 1974) še najbolje nadomestiti s konfederalno pogodbo kot notranjepravnim (ustavnim) aktom in tako usvariti podlago za postopno mednarodnopravno sposobnost podpisnic te konfederalne pogodbe. Tak razvoj je mogoč tudi s stališča mednarodnega prava. Seveda pa konfederalna pogodba, sklenjena med jugoslovanskimi republikami, ne bi pomenila mednarodne pogodbe, ampak bi bila ustavni, t j. notranjepravni akt. Poudariti velja, da notranjepravni akti ne morejo ustvarjati mednarodnopravnih razmerij. Ta razmerja bi se uvedla postopoma – npr. tako, da bi podpisnice konfederalne pogodbe (v okviru, določenem s konfederalno pogodbo) sklepale mednarodne pogodbe in navezovale diplomatske in konzularne odnose in s tem postopoma uveljavljale svojo mednarodnopravno sposobnost (subjektiviteto). Seveda pa bi pri tem morale doseči soglasje držav, s katerimi bi se navezovali tovrstni mednarodnopravni odnosi. Šele takšna praksa bi konstituirala podpisnice jugoslovanske konfederalne pogodbe kot subjekte mednarodnega prava. Ta proces verjetno ne bi bil brez težav. Upoštevati je namreč treba, da bi drugim državam verjetno ustrezalo, če bi čim večji del svojih odnosov urejale s konfederacijo kot celoto.

Uresničitev scenarija, ki smo ga skicirali v gornjih vrsticah, bi seveda zahtevala sporazum med vsemi deli Jugoslavije, ki bi na tak način postali podpisniki konfederalne pogodbe. Ni nujno, da bi podpisnice konfederalne pogodbe bile sedanje jugoslovanske republike. V procesu rekonstituiranja Jugoslavije po opisani poti bi lahko prišlo do združevanja ali razdruževanja sedanjih republik, tako nastale enote pa bi nato postopoma vzpostavile konfederacijo. Seveda pa je že na prvi pogled jasno, da bi takšno rekonstituiranje bilo politično zapleteno, in vprašanje je, ali bi bilo sploh mogoče vpeljati konfederacijo po taki, mirni in notranjepravni poti. Politični razvoj naslednjih mesecev bo pokazal, ali je kaj od zasnovanega scenarija politično realno.

Drugi scenarij: Sukcesija in vzpostavitev konfederacije

Vprašanja sukcesije, t. j. mednarodnopravnega nasledstva držav, se postavijo ob morebitnem razpadu države v več novih držav, ob odcepitvi dela države, ob združitvi držav ali ob nastanku nove države po poti dekolonizacije. Kar zadeva prihodnost Jugoslavije in narodov, ki jo sestavljajo, so potencialno pomembna vprašanja sukcesije o morebitnem razpadu (razdružitvi) države ali ob morebitni odcepitvi enega ali več delov. V takšnih primerih nastajajo nekateri značilni mednarodnopravni problemi, povezani z usodo državljanstva prebivalcev, z usodo mednarodnih pogodb, državnega premoženja, arhivov in državnih dolgov. Seveda pa ima vsak primer sukcesije tudi številne posebnosti, ki jih je treba urediti ad hoc, z mednarodnimi pogodbami med prizadetimi državami.

Temeljna pravila o sukcesiji držav spadajo v obče mednarodno pravo. V okviru OZN sta bili za primere sukcesije sklenjeni dve večstranski pogodbi, t. j. Dunajska konvencija o sukcesiji glede mednarodnih pogodb (1978) in Dunajska konvencija o sukcesiji glede državnega premoženja, arhivov in dolgov (1983). Jugoslavija je podpisala obe konvenciji, ratificirala pa je samo prvo med njima. Konvenciji še nista v veljavi, ker še ni zbranih potrebnih 15 ratifikacij. Ne glede na to pa je vsebina konvencij relevantna za vse primere sukcesije, ker sta konvenciji nastali na podlagi rešitev uveljavljenih v dosedanji praksi in v veliki meri izražata veljavno običajno mednarodno pravo na tem področju. Iz istega razloga menim, da ni treba pripisovati prevelikega pomena temu, da Jugoslavija druge od obeh konvencij ni ratificirala. Eno od temeljnih vprašanj v zvezi z možnostjo sukcesije na ozemlju današnje Jugoslavije bi bilo, ali bo morebitni izstop nekaterih jugoslovanskih narodov (in njihovih ozemelj) iz skupne države pomenil odcepitev od države ali razpad države. Vprašanje je pomembno iz načelnih in praktičnih razlogov. Jugoslavija je po svojem bistvu večnacionalna država. Konstituirajo jo narodi na podlagi načela enakopravnosti in samoodločbe narodov. Če eden ali več narodov izstopi iz tako konstituirane države, nastane vprašanje, ali je tisto, kar ostane, še Juggoslavija ali pa le ena od nasledstvenih držav. Seveda to načelno vprašanje ni predvsem mednarodnopravno, ampak sodi bolj v okvir problematike ustavnopravnega pojmovanja sedanje jugoslovanske države, njegovo reševanje pa je izrazito politično. S stališča mednarodnega prava pa je odgovor na zastavljeno vprašanje tudi praktično pomemben – ob morebitnem razpadu države velja, da je treba nepremično državno premoženje, ki je v tujini (npr. zgradbe diplomatskih predstavništev), razdeliti med nasledstvene države v pravičnih razmerjih, v primeru odcepitve pa tako premoženje ostanje državi predhodnici.

Zgodovina tega stoletja pozna tako primere razpada oz. poma razdružitve držav tako tudi primere odc pitve. V prvo skupino sodijo razpad Norveško-švedske unije (1905), razpad Avstro-Ogrske (1918), razpad Dansko-islandske unije (1944), razpad federacije Mali (1960), razpad Združene arabske republike (1961) in razpad Federacije Rodezije in Nyasa (1963). Med primere sukcesije, temelječe na odcepitvi, padajo odcepitev Irske od Združenega kraljestva (1921), odcepitve Pakistana od Indije (1947) – ta primer vsebuje tudi nekatere značilnosti razdružitve), odcepitev Singapura od Malezijske federacije (1965) in odcepitev Bangladeša od Pakistana (1971). V tem prispevku seveda ni mogoče razpravljati o raznih mednarodnopravnih problemih in rešitvah v primerih omenjenih razdružitev in odcepitev. Opozoriti pa velja na nekatera temeljna mednarodnopravna pravila v zvezi s sukcesijo.

Mednarodno pravo vsebuje dokaj natančna pravila (povzeta so tudi v Dunajski konvenciji iz l. 1978), ki urejajo vprašanja sukcesije glede mednarodnih pogodb. Med njimi je pomembno pravilo, da sukcesija kot takšna ne prizadeva meja, določenih z mednarodnimi pogodbami, in pogodbeno določenih mejnih režimov. Ob morebitni razdružitvi (razpadu) Jugoslavije ali odcepitvi nekaterih delov torej njene državne meje, določene z mednarodnimi pogodbami (vključeno z mejami z Avstrijo, Italijo in Madžarsko), mednarodnopravno ne bi bile sporne. Težje bi bilo z mejami med posameznimi deli Jugoslavije. Te niso določene z mednarodnimi pogodbami in verjetno bi bilo v zvezi z njimi treba reševati težave, ki so posledica etnične pomešanosti prebivalstva na nekaterih območjih v Jugoslaviji.

Kar zadeva delitev premoženja, so pravila (nekoliko poenostavljeno) naslednja: nepremično premoženje pripade državi, na ozemlju katere se nahaja; nepremično premoženje v tujini (npr. zgradbe diplomatskih predstavništev) v primeru odcepitve ostanejo državi, od katere se je neki del odcepil, ob razpadu pa se deli med države naslednice; premično premoženje, vezano na dejavnosti na ozemlju države naslednice, preide državi naslednici; ostalo premično premoženje pa se deli v pravičnih deležih. Načelo delitve po pravičnih deležih velja tudi za državne dolgove. Ob morebitni delitvi državnega premoženja je predvidena tudi možnost pogodbene določitve pravične odškodnine, kar bi npr. prišlo v naštev, če ena nasledstvena država pridobi nepremičnine (zgradbe, industrijske objekte itd.), ki so nastale kot rezultat vlaganja drugih nasledstvenih držav ali države predhodnice.

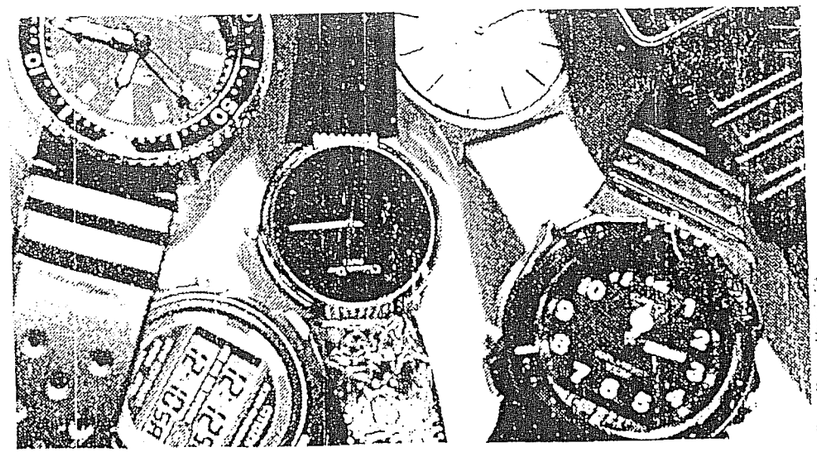

Foto: Zoran Vogrinčič

Vprašanja sukcesije je torej možno reševati na podlagi mednarodnega prava, s pogajanji ali pa – po potrebi – po metodah za mirno reševanje mednarodnih sporov (npr. arbitraža). V vseh primerih pa je treba spoštovati obče načelo mednarodnega prava o enakopravnosti pogodbenih strank in sprtih strank. To pa seveda tudi pomeni, da za primer odcepitve ali razpada države in za urejanja vprašanj v zvezi s sukcesijo niso potrebni posebni notranjepravni akti (npr. zakon o odcepitvi). Takšni akti bi celo utegnili pomeniti povsem nepotrebno omejevanje volje narodov. Vsa vprašanja sukcesije je možno urediti po mednarodnopravni poti. Seveda pa je ob tem treba upoštevati, da se utegne reševanje nekaterih vprašanj, vključno z vprašanji delitve državnega premoženja, zavleči. V takem primeru se mora prizadeta država zanesti na tisto, kar dejansko poseduje.

Kako bi bilo videti vzpostavljanje konfederacije ob morebitnem razpadu Jugoslavije ali odcepitvi nekaterih njenih delov?

S stališča mednarodnega prava je konfederacija zveza držav, ki so subjekti mednarodnega prava. (Takšna konfederacija je bila npr. Nemška zveza – Deutsche Bund, ki so jo na Dunajskem kongresu, 8. junija 1815 ustanovile Avstrija, Prusija, suverene kneževine in svobodna mesta – skupaj 38 enot. Trajala je do združitve Nemcije l. 1871).

Mednarodnopravno gledano bi bila logična vzpostavitev konfederacije na podlagi prave mednarodne pogodbe, ki bi jo sklenile suverene države – pravne naslednice razpadle Jugoslavije. Seveda bi bilo treba (pred tem ali hkrati s tem) rešiti tudi vprašanja, povezana s sukcesijo. Načelno vzeto bi torej ta pot bila možna (če je ne bi onemogočile težave, ki bi utegnile nastati v zvezi s sukcesijo). Drugo vprašanje pa je, ali bi bila konfederacija, potem ko bi proces razdružitve že začel teči, sploh še zaželena. V iskanju odgovora na to vprašanje je po mojem mnenju potreben največji politični in pravni realizem in stalno upoštevanje načela efektivnosti. Vprašljivo je, ali bi jugoslovanski narodi, ki bi se začeli resnično razdruževati, še imeli kaj volje po ponovnem uvajanju kakšne skupnosti. Teza o fiktivni razpustitvi Jugoslavije (»ena sekunda suverenosti«) in sklenitvi konfederalne pogodbe med fiktivnimi državami je s stališča mednarodnega prava nerealna. Verjetneje se torej zdi, da bi se proces razdruževanja končal z vzpostavitvijo dveh ali več suverenih držav, t. j. subjektov mednarodnega prava in pravnih naslednic Jugoslavije.

Dr. Danilo Türk