

Tartu Ülikool

Sotsiaal- ja haridusteaduskond

Riigiteaduste instituut

Magistritöö

Maarika Nimmo

**“Konsensusliku setsessiooni tingimustele vastavuse analüüs:  
Sudaani ja Serbia-Montenegro liitriigi lagunemise näitel”**

Juhendaja: Eiki Berg, PhD

Tartu 2012

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

/töö autori allkiri/

## Lühikokkuvõte

Käesoleva magistritöö keskseks teemaks on setsessioon. Setsessioon tähistab territooriumi eraldumist suveräänse riigi jurisdiktsiooni alt, reeglina väljendatud eralduva üksuse elanikkonna poolt, eesmärgiga moodustada uus suveräänne riik. Peamiselt on võimalik eristada kahte teoreetilist lähenemist – unilateraalset ja konsensuslikku setsessiooni. Kui peamine setsessioonialane kirjandus keskendub unilateraalsele setsessioonile, siis käesolev uurimus vaatleb konsensuslikku setsessiooni, mille kohaselt peremees-riik annab eraldumiseks nõusoleku.

Töö võrdleb kahte konsensusliku setsessiooni juhtumit – Montenegro eraldumist Serbiast ning Lõuna Sudaani eraldumist Sudaanist. Montenegro kuulutas iseseisvuse välja 2006. aastal ning Lõuna Sudaan 2011. aastal. Juhtumite võrdluse eesmärgiks on hinnata nende vastavust protseduurilisele raamistikule ning seeläbi vastavust konsensusliku setsessiooni tingimustele. Protseuuriline raamistik, millele vastavust töös hinnatakse, on loodud Miodrag A. Jovanović'i protseduurilist raamistikku edasi arendades.

Juhtumite võrdlevast analüüsist tulenevalt leiab kinnitust töö hüpotees, et Serbia-Montenegro eraldumine on konsensusliku setsessiooni nõuetega enam kooskõlas kui Sudaani-Lõuna Sudaani juhtum. Koostatud protseduuriline raamistik omab aga normatiivset iseloomu, kuna viitab jätkusuutlikumale ning toimivamale setsessioonile. Tööst lähtub, et protseduurilise raamistiku laiendamine oli tulemuslik, kuid vajab edasist põhjalikku ning laiaulatuslikumat analüüsi.

# Sisukord

<b>Lühikokkuvõte .....</b>	<b>3</b>
<b>Sisukord.....</b>	<b>4</b>
<b>Sissejuhatus.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Setsessioon .....</b>	<b>7</b>
1.1.1. Setsessiooni mõiste ja olemus.....	7
1.1.2. Unilateraalne setsessioon .....	13
1.1.3. Konsensuslik setsessioon.....	15
<b>1.2. Protseduuriline raamistik.....</b>	<b>16</b>
1.2.1. Konstitutsiooni või lepingu olemasolu.....	18
1.2.2. Setsessiooniprotseduuri alustamise õigus .....	19
1.2.3. Vaheperiood setsessiooniprotseduuride vahel.....	20
1.2.4. Referendum.....	20
1.2.5. Üksuste vahel jagatud territoorium .....	25
1.2.6. Üksuste vahel jagatud ressursid .....	26
1.2.7. Emamaa valmidus .....	28
1.2.8. Rahvusvahelise kogukonna heakskiit.....	28
<b>2. Metodoloogia.....</b>	<b>30</b>
2.1. Uurimuse hüpotees.....	31
2.2. Muutujate operatsionaliseerimine .....	32
2.3. Allikad .....	34
<b>3. Empiiriline analüüs.....</b>	<b>35</b>
<b>3.1. Serbia ja Montenegro .....</b>	<b>35</b>
3.1.1. Ajalooline taust.....	35
3.1.2. Protseduuriline raamistik.....	37
<b>3.2. Sudaan ja Lõuna-Sudaan .....</b>	<b>49</b>
3.2.1. Ajalooline taust.....	49
3.2.2. Protseduuriline raamistik.....	51
<b>4. Tulemuste analüüs.....</b>	<b>65</b>
<b>Kokkuvõte.....</b>	<b>70</b>
<b>Kasutatud kirjandus.....</b>	<b>72</b>
<b>Summary .....</b>	<b>80</b>

## Sissejuhatus

Riigid on olnud rahvusvaheliste suhete süsteemi üheks keskseks osaks juba sajandeid ning nende arv on 21. sajandil pea kahekordistunud. Uute riikide tekkeks on mitmeid võimalusi, üheks neist on setsessioon. Setsessiooni saab defineerida kui territooriumi eraldumist suveräänse riigi jurisdiktsiooni alt eesmärgiga moodustada uus suveräänne riik. Setsessioonil on mitmeid erinevaid vorme ning nende analüüsimiseks on kasutatud erinevaid teoreetilisi lähenemisi. Peamiselt on võimalik eristada unilateraalse ning konsensusliku setsessiooni vahel. Suurem osa setsessioonialasest kirjandusest on keskendunud just unilateraalse setsessiooni analüüsimisele. Käesolev töö vaatleb aga konsensuslikku setsessiooni, mis peamiselt tähendab, et endine peremees-riik on valmis üksuse eraldumist aktsepteerima.

Setsessiooni on käsitletud ka erinevatest distsipliinidest lähtuvalt, nagu poliitiline filosoofia, võrdlev poliitika ja rahvusvaheline õigus, aga ka poliitökoonomia ning rahvusvahelised suhted (Toomla 2012: 132). Käesolev magistritöö vaatleb setsessiooni just rahvusvaheliste suhete vaatevinklist. Setsessioon on teemana jätkuvalt päevakajaline, kuivõrd paljudes riikides eksisteerivad setsessionistlikud liikumised, mille otseseks või kaudseks eesmärgiks on uue riigi loomine. Selliseid liikumisi võib leida nii kolmandast maailmast kui ka arenenud riikidest. Paljudel juhtudel muutuvad setsessiooni küsimused ka konfliktseteks, sest poolte vahel eksisteerivad või tekivad lahkavumused. Setsessioonikonflikte on iseloomustatud kui pikaajalisi ning juhitamatuid konflikte, mille ohjamine on rahu tagamise oluliseks eelduseks.

Väidetavalt on setsessiooni põhjuseid ja tulemusi analüüsitud palju, kuid setsessiooni protsessi oluliselt vähem (Bookman 1993: 117). Üheks võimaluseks, kuidas setsessiooni protsessi analüüsida, on protseduurilise raamistiku vaatlemine. Antud töö on üheks katseks setsessiooni protsessi analüüsida ning seda tehakse Miodrag A. Jovanović'i raamistikule tuginedes ning seda edasi arendades. Protseduurilisele raamistikule keskendudes saab identifitseerida tingimused, mille eksisteerimine on vajalik setsessiooni edukaks toimimiseks.

Käesolev magistritöö võrdleb kahte konsensusliku setsessiooni juhtumit protseduurilise raamistiku seisukohalt. Võrreldavateks juhtumiteks on Montenegro eraldumine Serbiast

ning Lõuna Sudaani eraldumine Sudaanist. Antud juhtumid on eeskätt valitud seepärast, et mõlemad juhtumid on hiljutised näited, mistõttu neid on setsessioonikirjanduses küllaltki ulatuslikult analüüsitud. Lisaks on mõlema puhul tegemist konsensusliku setsessiooniga, mis toimus läbi sarnase mustri. See asjaolu muudabki need juhtumid omavahel võrreldavaks. Montenegro iseseisvus 2006. aastal, pärast samal aastal toimunud edukat referendumit iseseisvuse saavutamiseks. Referendumi toimumine järgnes Konstitutsioonilises Hartas sätestatud kolmeaastasele föderatsiooni ajale Serbiaga. Lõuna Sudaanis toimus referendum iseseisvuse saavutamiseks 2011. aastal, pärast Kõikehõlmavas rahulepingus sätestatud kuueaastast vaheperioodi. Lõuna Sudaan iseseisvus Sudaanist 2011. aastal.

Uurimuse peamiseks eesmärgiks on võrrelda Montenegro ja Lõuna-Sudaani vastavust protseduurilisele raamistikule, mis määrab nende vastavuse konsensusliku setsessiooni tingimustele. Samuti püüab uurimus panustada protseduurilise raamistiku laiendamisse.

Magistritöö on jagatud neljaks osaks. Esimene, teoreetiline osa annab ülevaate setsessiooni erinevatest definitsioonidest ning teoreetilistest käsitlustest. Teoreetilistest käsitlustest vaadeldakse unilateraalset ning konsensuslikku setsessiooni. Seejärel kirjeldatakse teoreetilises osas protseduurilise raamistiku tingimusi.

Metodoloogiline osa sõnastab peamiselt uurimuse hüpoteesi ning kirjeldab kasutatud metoodikat uurimuse läbiviimiseks. Samuti on antud ülevaade raamistikus kasutatud muutujatest ning neile omistatud väärtustest. Hüpotees on sõnastatud järgnevalt: Serbia-Montenegro eraldumine on konsensusliku setsessiooni nõuetega enam kooskõlas kui Sudaani-Lõuna Sudaani juhtum.

Empiiriline osa on jaotatud peamiselt kaheks juhtumianalüüsiks –Montenegro eraldumine Serbiast ning Lõuna Sudaani eraldumine Sudaanist. Mõlema juhtumi puhul antakse esmalt põgus ajalooline ülevaade ning seejärel analüüsitakse protseduuriliste tingimuste esinemist juhtumite puhul.

Viimases, tulemuste analüüsi osas tuuakse välja peamised leiud juhtumite võrdlemisel ning analüüsitakse leitud sarnasusi ning erinevusi. See annab võimaluse püstitatud hüpotees ümber lükata või kinnitada.

# 1. Teoreetiline taust

## 1.1. Setsessioon

### 1.1.1. Setsessiooni mõiste ja olemus

Antud magistritöö eesmärgiks on võrrelda kahe setsessioonijuhtumi vastavust protseduurilisele raamistikule ning seeläbi nende vastavust konsensusliku setsessiooni tingimustele. See on omakorda aluseks edukale ja toimivale setsessioonile. Sellest tulenevalt on esmalt vajalik selgitada, mida mõistetakse antud töös setsessiooni, selle toimimise ning edukuse all.

Setsessioon kui mõiste tuleneb Oxfordi inglise sõnaraamatu (*Oxford English Dictionary*) andmetel ladinakeelsest sõnast *secedere*, mis tähistab “lahku minemist”. Seega, setsessiooni puhul on tegemist lahkumise või eraldumisega. Setsessiooni olemuse mõistmiseks on oluline ka see, et setsessioon ei ole hetkeline sündmus vaid protsess (Kohen 2006: 14; Pavković and Radan 2011: 3). Ilmneb, et setsessiooni puhul on tegemist lahu minemise protsessiga. Kuigi esmapilgul tundub, et setsessiooni on võrdlemisi kerge määratleda, siis täielikku üksmeelt selle osas ei ole (Bookman 1993: 3) ning erinevad teoreetikud on setsessiooni käsitlenud ja defineerinud erinevalt. Siiski on võimalik märgata erinevaid trende ning selle alusel definitsioone grupeerida.

Enne definitsioonide sõnastamist on oluline eristada setsessiooni irredentismist ja separatismist. Kui setsessiooni käigus soovitakse saavutada iseseisvust, siis separatistliku liikumise eesmärgiks on vaid teatav autonoomia suurendamine (Toomla 2012: 133; Bookman 1993: 4). Erinevus setsessiooni ja irredentismi vahel seisneb asjaolus, et setsessiooni eesmärk on uue eraldiseisva riigi loomine, irredentismi puhul aga teise olemasoleva riigiga liitumine või ühinemine (Toomla 2012: 134; Bookman 1993: 3). Seega on setsessiooni esmane oluline tunnusjoon uue riigi loomise soov. Sellest algpunktist lähtuvalt, kus separatismi, irredentismi ja setsessiooni vahele on piir tõmmatud, on võimalik edasi setsessiooni definitsioone koondada.

Esimesena saab välja tuua definitsioonid, mille kohaselt on setsessiooniga tegemist vaid siis, kui funktsioneeriv riik on territooriumi eraldumise vastu (Kohen 2006: 3; Tancredi 2006: 173; Heraclides 1991: 24). Peter Radan on aga seisukohal, et selline kitsendus on

alusetu (Radan 2008: 29). On selge, et paljude setsessioonijuhtumite puhul on emamaa seisnud eraldumise vastu. Samas ei ole see aga piisav, et setsessiooni terminiga mitte tähistada juhtumeid, kus emamaa on andnud nõusoleku kas protsessi alguses või lõpus.

Teisena on definitsioonid, mille kohaselt peab eksisteerima vägivaldne konflikt, et tegemist oleks setsessiooniga. Radan aga väidab, et selline kriteerium ei peaks esinema definitsioonis (Radan 2008: 29) ning Georg Nolte märgib, et setsessioon ei pea olema alati vägivaldne (Nolte 2006: 65). Kuigi paljud setsessiooni juhtumid toovad endaga kaasa vägivalda ning teravaid konflikte, ei tähenda, et rahumeelselt lahenenud setsessioonijuhtumeid peaks kuidagi teisiti nimetama.

Kolmanda grupina võib välja tuua definitsioonid, mis peavad setsessiooniks “uue riigi loomist territooriumil, mis varem moodustas eksisteeriva riigi osa või koloniaalüksuse” (Radan 2008: 18). Viimase kohaselt on setsessiooniks võimalik nimetada ka dekoloniseerimise protsessi käigus tekkinud riike. Antud uurimustöös jäetakse aga dekoloniseerimine vaatluse alt välja ning definitsiooni seda seega ei kaasata. Välja jätmist soosivad ka praktilised kaalutlused, kuna dekoloniseerimine ei ole enam “praktiline reaalsus” (Radan 2008: 23).

Viimasena võib välja tuua definitsioonid, mis mõistet üleliia ei kitsenda ega laienda. Nolte on defineerinud setsessiooni järgnevalt: “Setsessioon (---) tähendab riigi territoriaalsest tervikust eraldumist (---) ja sellele järgnevalt uue riigi loomist” (Nolte 2006: 65). Sarnaselt defineerivad setsessiooni ka Viva Ona Bartkus (2004: 3) ja Bruno Coppieters (Coppieters and Sakwa 2003: 4). Milicia Bookman ning John Dugard ja David Raić on täiendanud seda ideed, lisades, et setsessioon on toime pandud püsiva elanikkonna poolt (Bookman 1993: 8; Dugard and Raić 2006: 102), kes moodustavad rohkemal või vähemal määral selgelt defineeritava poliitilise või administratiivse üksuse (Bookman 1993: 5). Allen Buchanan märgib aga tabavalt, et poliitiline organiseeritus ning tunnustatus ei pruugi olla saavutatud (Buchanan 1991: 75). Seega, täpsem on määratleda, et tegemist on grupi inimestega, ilma viiteta poliitilisele või administratiivsele üksusele. Allen Buchanan ning Aleksandar Pavković on veel lisanud, et setsessiooni puhul vabanetakse eelneva riigi jurisdiktsiooni alt (Buchanan 1991: 10; Pavković and Radan 2008: 1). Antud definitsioonid on selle magistritöö kontekstis kõige asjakohasemad.

Kahe viimase grupi definitsioonides on mõlemas märgitud seos territooriumiga. See tähendab, et uue riigi loomiseks peab olema olemas selge territoorium, millega seda seostada (Bookman 1993: 6; Buchanan 1991: 11; Pavković and Radan 2011: 1). On selge, et grupp, kes soovib emamaast eralduda, omab mingit territooriumi või nõuet mingile territooriumile, kuhu uus riik rajada. Selgemalt võib isegi öelda, et tegemist ongi territooriumi eraldumisega, kus vastav grupp inimesi elab.

Eelnevast arutlust tulenevalt lähtub käesolev töö definitsioonist, mille kohaselt on setsessioon territooriumi eraldumine suveräänse riigi jurisdiktsiooni alt, mis on väljendatud eralduva territooriumi elanikkonna poolt, eesmärgiga moodustada uus suveräänne riik.

Setsessiooni olemuse mõistmiseks on võimalik lisaks välja tuua, et setsessiooni analüüsimisel ning selgitamisel on tihti kasutatud analoogiat lahutusega (*divorce*) (Bookman 1993; Buchanan 1991). Setsessioon, nagu ka lahutus, võib aset leida väga erinevatel põhjustel ning nii protsess kui tulem võivad olla omanäolised. Iga erinev etapp protsessis väärrib aga põhjalikku analüüsi.

Suur osa setsessioonialasest kirjandusest on pühendatud eraldumisõiguse analüüsimisele. Vaadeldakse, millistel tingimustel on setsessioon õigustatud (Pavković 2000: 486). Üks enim eraldumisõigust filosoofiliselt analüüsinud teoreetikuid on Allen Buchanan, kelle vaateid käsitletakse järgnevas alapeatükis. Osa teoreetikuid on setsessiooni õigustatuse koha pealt lubavamad, nagu Harry Beran, kelle vaadete järgi peaks olema igal soovival territooriumil või grupil õigus eralduda (McGarry and O'Leary 1993: 13). Vastavalt sellele lähenemisele on eraldumisõigus üldine. John McGarry ja Brendan O'Leary on aga seisukohal, et õigus eralduda liberaal-demokraatlikest riikidest ilmselt niipea suurt poolehoidu ei leia (McGarry and O'Leary 1993: 14). Normatiivse raamistiku kontekstis on väga oluline, et üksused, kes soovivad eralduda, oleksid ise pühendunud demokraatlikele printsiipidele. See väljendub ka Pavković'i (2004) analüüsis, kus kirjeldatakse, millistel tingimustel setsessioon liberaal-demokraatlikust riigist võiks olla õigustatud. Olulised kaks tingimust on, et eralduv riik soovib olla samuti liberaal-demokraatlik ning eralduvas osas viiakse läbi referendum (Pavković 2004: 702). Kui eeldada, et referendumi toimumine ja läbiviimine on demokraatlikel printsiipidel tuginev, täidab eralduda sooviv riik demokraatlikku

eeltingimust. Protseduurilise raamistiku alapeatükis on välja toodud olulised aspektid, millele referendum ning selle korraldus vastama peaksid.

Setsessiooni õigustatuse kõrval analüüsitakse ka seda, kuidas omavahel suhestuvad setsessioon, enesemääramisõigus ning riikide suveräänsus. Antud uurimus ei püüa riikide suveräänsuse kontseptsiooni nõrgendada ega väida, et setsessioon kui rahvaste enesemääramisõiguse väljendus on alati õigustatud. Kriteeriume, mille alusel eristada legitiimset ja mitte legitiimset setsessiooni, on otsitud võrdlemisi edutult (Pegg 1998: 20). See väljendub jätkuvas debatis setsessiooni õigustatuse ümber.

Setsessiooni analüüsides on ilmtingimata vajalik põgus pilguheit ka territoriaalse terviklikkuse printsiibile, sest see on eksisteerivatele riikidele äärmiselt oluline (Kohen 2006: 6). On selge, et riikide territoriaalse terviklikkuse ning ka suveräänsuse printsiibid on setsessiooni praktikate poolt tihti ohustatud. Kuigi traditsiooniliselt on rahvusvaheline õigus setsessiooni koha pealt neutraalne, jättes selle riigi siseasjaks (Kohen 2006: 5), on rahvusvaheline õigus tunnustanud rahumeelsel viisil tekkinud “uusi riike” (Kohen 2006: 8). See justkui viitaks uuele trendile rahvusvahelisel areenil. Teisalt, eksisteerivad riigid on kaitsnud territoriaalse terviklikkuse printsiipi läbi “uute riikide” mitte tunnustamise (Dugard and Raić 2006: 95). Ehk kui uus riik kuulutab ennast iseseisvaks, siis üldist tunnustamist sellele ei järgne. Kokkuvõtlikult, formaalselt on territoriaalse terviklikkuse printsiip endiselt omal kohal ning rahvusvaheline õigus ei autoriseeri ega ka julgusta seda printsiipi ohustavaid akte (Chernichenko and Kotliar 2003: 79). Tõstatub küsimus, kellel on õigus rahvuslikule enesemääramisele?

Enesemääramise printsiip on samuti teinud läbi arengu. Kui esialgu kasutati seda vaid dekolonisatsiooni protsessiga seoses, siis hiljem laienes see ka teistele allutatud elanikkondadele; on selge, et kuigi see printsiip on vastuoluline, ei saa seda eitada (Higgins 2003: 26; Heraclides 1991: 21-22). Rahvusliku enesemääramise printsiipi kinnitab ka Helsinki Lõppakt, mis allkirjastati 1975. aastal ning kus seisab, et kõigil rahvastel on õigus enesemääramisele (Helsinki Lõppakt 1975: ptk 1, punkt VIII). Samuti kinnitab rahvusliku enesemääramise õiguse olemasolu see, et ÜRO on oma liikmeks võtnud riike, mis on tekkinud läbi eduka setsessiooni (Dugard 2003: 91). Marcelo Kohen tõstab esile, et kui riik on algusest peale märkinud, et koosneb erinevatest rahvastest, siis need rahvad peaksid omama enesemääramisõigust (Kohen

2006: 11). Stanislav Chernichenko ja Vladimir Kotliar on aga välja toonud enesemääramisõigust lubavate punktide seas riigi konstitutsioonis eksisteeriva lubava klausli (Chernichenko and Kotliar 2003: 78). Konstitutsiooni alusel setsessiooni lubamise juurde tulla tagasi protseduurilise raamistiku alapeatükis. Rahvusliku enesemääramise kohta tuleb kokkuvõtlikult märkida, et kuivõrd antud teema on väärt eraldi uurimust, tuleb siinkohal antud töö kontekstis piirduda vaid tõdemisega, et teatud juhtudel (näiteks rahvaste vägivaldsel allutamisel ja inimõiguste rikkumisel) on rahvuslik enesemääramine lubatud.

Nagu mainitud, on oluline ka selgitada, mida mõistetakse setsessiooni edukuse ja toimimise all. Edukas setsessioon on aga “võrdlemisi harv nähtus” (Mayall 2011: 11), sest suurem osa setsessioonikatseid on lõppenud edutult. Samas tekib küsimus: mis hetkest võib siiski öelda, et setsessioon on olnud edukas? Pavković märgib, et “edukuseks on vajalik uue üksuse tunnustamine riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide poolt” (Pavković and Radan 2008: 6).

Tunnustamise puhul on võimalik eristada kahte erinevat koolkonda, mis tõlgendavad tunnustamise kaalu ning rolli erinevalt. Nendeks on deklaratiivne ja konstitutiivne tunnustamise teooria. Konstitutiivse teooria kohaselt on riik rahvusvahelise õiguse subjekt alates sellest hetkest, kui teised riigid teda tunnustanud on. Deklaratiivse teooria kohaselt on riigiga tegemist siis, kui ta vastab Montevideo konventsioonis välja toodud riigi kriteeriumitele, tunnustamine on vaid poliitiline akt. (Dixon 2007: 127-129) Montevideo Konventsioonis 1933. aastal kokku lepitud kriteeriumid on järgnevad:

1. alaline elanikkond;
2. kindel territoorium;
3. efektiivne valitsus;
4. võimekus astuda suhetesse teiste riikidega (Montevideo Konventsioon 1933: artikkel 1).

Klassikalises mõistes on need kriteeriumid riikide tunnusteks. Setsessiooni edukuse all, ehk mis hetkest on üksuse puhul tegemist riigiga, võib mõista ka seda, mis hetkest need kriteeriumid üksusel olemas on. On vaateid, mille kohaselt antud kriteeriumid peavad

“riigil” rohkemal või vähemal määral olema täidetud juba enne setsessiooni toimumist. Teisalt, riigid hindavad nende tunnuste olemasolu “uuel riigil” läbi tunnustamise (Dugard and Raić 2006: 96-97). Mõlemal juhul on selge, et riigi tunnused ja õigus eralduda on tihedalt omavahel seotud. Kuna antud uurimuse keskmes ei ole hinnata setsessiooni õigustatust, jääb ka riikide kriteeriumitele vastavuse analüüs käesoleva uurimuse mahust välja.

Setsessiooni edukuse määramise analüüsimisega edasi minnes tuleb vaadelda, kas seda saab siduda unilateraalse ja/või kollektiivse tunnustamisega. Unilateraalse tunnustamisega riikide poolt edukust siduda ei ole aga mõttekas. Seda seepärast, et on mitmeid juhtumeid, kus uut “riiki” on küll teatud riikide poolt tunnustatud, kuid millest ei räägita kui edukast näitest (Kosovo ühe näitena). Seega on eduka setsessiooni puhul tegemist millegi laiaulatuslikumaga kui vaid üksikute riikide tunnustamine.

Antud töös tuginetakse seisukohale, et eduka setsessiooni tulemusena on eraldunud üksus “uus riik” kui ta on võetud ÜRO liikmeks. Pavković on seisukohal, et see on tunnustamise konstitutiivse funktsiooni märgiks (Pavković and Radan 2011: 5). Setsessiooni edukuse seostamist ÜRO liikmelisusega toetavad mitmed aspektid. Esiteks, ÜRO liikmelisus on kõige kõrgem aste märkimaks, et “uus riik on vastu võetud rahvusvahelisse ühiskonda” (Kohen 2006: 12). Teiseks, ÜRO liikmeks saavad olla ainult riigid (Dugard and Raić 2006: 99; Pavković and Radan 2011: 5). Kolmandaks, kui riik on võetud ÜRO liikmeks, siis tema riigiks olemises reeglina küsimusi ei ole (Dugard and Raić 2006: 99; Pavković and Radan 2011: 5). Loomulikult ei saa eirata, et praktikas on esinenud juhtumeid, kus riik ei ole ÜRO liige (näiteks Šveits on üks viimaseid ÜROga liitunud riike, kuid tema riigiks olemises ei kahelnud keegi). Samuti on olnud juhtumeid, kus laialdane tunnustamine leiab aset riikide poolt enne ÜRO liikmeks võtmist, nagu oli Bangladeshil puhul (Pavković and Radan 2011: 5). ÜRO liikmelisus pakub aga siiski kõige parema testi hindamiseks, kas setsessioon on olnud edukas (Kohen 2006: 13).

Setsessiooni toimimise all mõistetakse aga seda, et tekkinud “uus riik” on rahumeelne, jätkusuutlik ja demokraatlik. Need kolm aspekti peaksid olema ka suunad, mille poole setsessiooniprotsess püüdleb ning millede saavutamine peaks olema eesmärgiks. Selle

töö kontekstis on olulisemaks faktoriks setsessiooni toimimise all see, et tekkinud “uues riigis” ei eksisteeri vägivaldseid konflikte, peamiselt just endise peremees-riigiga.

Olles defineerinud setsessiooni ning ära märkinud edukuse ja toimimise kriteeriumid, on vajalik selgitada, millised on setsessiooni erinevad teoreetilised lähenemised.

Pavković eristab kahte tüüpi setsessiooni: 1. konsensuslik setsessioon ning 2.

unilateraalne setsessioon (Pavković 2004). Lähtuvalt setsessiooni definitsioonist, mida siinses töös kasutatakse, on antud jaotus samuti asjakohane. Kuivõrd antud töö

kontekstis on oluline mõista konsensusliku setsessiooni tähendust, ei saa seda teha ilma unilateraalse setsessiooni vaatlemiseta. Järgnevad alapeatükid annavad ülevaate mõlema peamistest käsitlustest.

### **1.1.2. Unilateraalne setsessioon**

Unilateraalse setsessiooni puhul on võimalik eristada kahte erinevat lähenemist.

Pavković kirjeldab, et unilateraalne setsessioon on eraldumine ilma nõusolekuta endise peremees-riigi ehk mitte eralduva rahva poolt (Pavković 2004: 696). Ta märgib, et vaid “eraldujad saavad sel juhul valida riiki, kus nad elavad – teised peavad leppima sellega, mis alles jääb” (Pavković 2004: 696). Dugard ja Raić kirjeldavad sarnaselt, et unilateraalne setsessioon on eraldumine ilma emamaa nõusolekuta, kuid rahva asemel kasutavad nad mõistet suverään – ehk siis ilma eelneva suverääni nõusolekuta (Dugard and Raić 2006: 102). Siinkohal on näha, et Pavković toetab kitsamat käsitlust kui Dugard ja Raić, kuivõrd nende selgituse põhjal ei ole rahva tahe ega heakskiit otseselt vajalik.

Allen Buchanan on üks setsessiooni, just unilateraalset setsessiooni, põhjalikumalt uurinud teadlasi. Ta jaotab unilateraalse setsessiooniteooria peamiselt kaheks: heastava õiguse teooria ning primaarse õiguse teooria (Buchanan 1997). Heastava õigusena (*remedial right only*) mõistab Buchanan seda, et grupil on õigus eralduda vaid juhul, kui ta on “kannatanud teatud ebaõigluse käes” (Buchanan 1997: 34). Oluline on seejuures märkida, et kuigi Buchanan paigutab heastava õiguse teooria alla erilised setsessiooni võimaldavad õigused (tulevad vaatlusele konsensusliku setsessiooni peatükis), siis ta märgib, et väljaspool heastavat õigust üldist õigust eralduda ei ole (Buchanan 1997: 36).

Ka Pavković on oma analüüsidest märkinud, et üldist õigust eralduda ei ole, kuigi eksisteerivad juhud, kus unilateraalne setsessioon on õigustatud (Pavković 2004: 704). Eelnevale on Anthony H. Birch lisanud aga veel kaks tingimust – esiteks, emamaa ei suuda vähemuste poliitilisi õigusi tagada ning teiseks, vähemuste elulisi huve ignoreeritakse või nende tagamisest keeldutakse (Pavković 2004: 698). Antud punktide osas aga üksmeelt ei ole, kuna väidetavalt asetab see vähemused sellisesse seisu, kus neil tekib nn “veto” õigus (Pavković 2004: 699).

Primaarse õiguse teooria (*primary right*) all toob Buchanan välja omakorda kaks jaotust: omistava grupi teooria (*ascriptive group theory*) – selle teooria kohaselt on grupil õigus eralduda, kui tal on kindlad omistavad omadused (nt. ajalugu, kultuur, keel); ning ühistegevuse grupi teooria (*associative group theory*) – selle teooria kohaselt piisab eraldumiseks sellest, et grupil oleks ühtne soov omada ühist riiki (Buchanan 1997: 38-39). Erinevalt heastava õiguse teooriast on need teooriad oluliselt lubavamad. Tulenevalt oma kõikehaaravusest on nendel teooriatel ka vähem poolehoidjaid.

Kui Buchanani käsitlusi on seostatud kõige enam poliitilise filosoofia pärusmaaga, siis setsessiooni on analüüsitud ka sellistest võrdleva poliitika terminitest lähtuvalt nagu nõusoleku tagasivõtmise teooria (*withdrawal of consent*). Selle sisuks on, et kuigi teatud grupp on andnud oma nõusoleku teatud valitsusele, on võimalik seda tagasi võtta ning lisaks sellele on võimalik ka eksisteerivast poliitilisest üksusest eemalduda (Pavković 2000: 486). Nõusoleku tagasivõtmine toimub seega läbi setsessiooni ning uue riigi loomise.

Buchanan märgib oma unilateraalse setsessiooni jaotusest lähtuvalt, et heastava õiguse teoorial on mitmeid eeliseid primaarse õiguse teooria ees. Üheks oluliseks on see, et rahvusvahelise õigusega seoses võivad primaarse õiguse teooriad olla väga ohtlikud ja hävitavad, kuna annavad praktiliselt igale grupile õiguse eralduda ning riigid hakkavad jõuga oma territoriaalset terviklikkust setsessionistlike grupe alla surudes kaitsma (Buchanan 1997: 52). Heastava õiguse teooria loob vastupidiselt aga kiiduväärt ajendeid, kuna teooria keskmeks on ebaõigluse ärahoidmine (Buchanan 1997: 52). Nagu näha, peab Buchanan võimalikuks siduda rahvusvaheline õigus heastava õiguse teooriaga. Kuivõrd konsensuslik setsessioon tema jaotuses paigutub ka heastava õiguse teooria alla, siis käesoleva töö eesmärk, täiustada konsensusliku setsessiooni

protseduurilist raamistikku, on edasine samm selles suunas, et aidata kaasa setsessioonikonfliktide rahumeelsemale lahendamisele. Järgnevalt on oluline anda ülevaade, mida tähistab konsensuslik setsessioon ning millised on tema peamised käsitlused setsessiooni raamistikus.

### **1.1.3. Konsensuslik setsessioon**

Konsensusliku setsessiooni puhul on samuti võimalik eristada kahte sisuliselt erinevat käsitlust. Peamiselt puudutab see konsensususe ulatuse erinevust.

Esimese käsitluse kohaselt on konsensususeks nii emamaa kui eralduva riigi rahva või nende valitud esindajate nõusolek eraldumiseks. Selle kohaselt on mõlema üksuse kodanikel võimalus otsustada, kus riigis nad elada soovivad (Pavković 2004: 695). Antud lähenemisel on aga ka mitmeid miinuseid. Väidetavalt võib see anda enamuses olevale, kuid mitte eralduda soovivale rahvale võimaluse panna vähemuse initsiatiivile veto.

Teise käsitluse kohaselt piisab konsensusliku setsessiooni toimumiseks vaid eralduva üksuse elanikkonna seas nõusoleku saavutamisest. Beran on seisukohal, et setsessiooni võib õigustada vaid eralduva territooriumi elanike hulgas läbi viidav referendum (Pavković 2004: 701). See käsitlus on seega lubavam.

Oluline punkt, millel paljud setsessiooniteoreetikud peatuvad, on seega “enamuse printsiip” (*majority principle*) – et riik saaks eralduda, peaks vastavalt esimesele käsitlusele seda printsiipi kohaldama nii eralduvas osas kui ka peremees-riigis.

Pavković on analüüsinud erinevate teoreetikute käsitlusi ning jõudnud veenvalt seisukohale, et need annavad võimaluse sellest printsiibist peremees-riigi puhul mööda vaadata (2004: 701-702). Järeldub, et setsessiooni protseduuri (enamasti referendum) läbiviimine vaid eralduvas osas on õigustatud. Seega, eelneva jaotuse põhjal on piisavaks teine käsitlus, mille kohaselt piisab nõusolekust vaid eraldujate seas.

Nagu varasemalt mainitud, siis Allen Buchanan jaotab setsessiooni analüüsid teooriad kaheks ning paigutab heastava õiguse teooriate alla erilised õigused, mille juurde konsensusliku setsessiooni raames on nüüd mõttekas tagasi pöörduda. Nendeks

erilisteks õigusteks on: “1. kui emamaa annab õiguse eralduda (---), 2. kui emamaa konstitutsioon lubab eraldumist (---), 3. kui riik on loodud kokkuleppena ning eksisteerib eeldus, et setsessioon võib olla tulevikus lubatud (---)” (Buchanan 1997: 36). Need tingimused võivad olla kas koos või eraldi konsensusliku setsessiooni sisuks. Kahte esimest tingimust on eraldiseisvatena analüüsitud ka järgnevas protseduurilise raamistiku alapeatükis.

Kokkuvõtlikult, käesolev magistritöö lähtub seisukohast, kus konsensuslik setsessioon tähendab seda, et erinevalt unilateraalsest setsessioonist, mis toimub ilma emamaa nõusolekuta, on konsensusliku setsessiooni puhul vastav nõusolek olemas (Pavković and Radan 2008: 12) ning konsensuse ulatuse määrast lähtuvalt piisab vaid eraldujate seas läbiviidavast referendumist. Järgnevalt tuleb analüüsimisele konsensusliku setsessiooni protseduuriline raamistik.

## **1.2. Protseuuriline raamistik**

Setsessiooni teoreetilised käsitlused on sageli normatiivse iseloomuga, eelkõige tähenduses, et millistel juhtudel on setsessioon õigustatud ning millistel juhtudel mitte (Pavković 2004: 710). Antud magistritöö üheks eesmärgiks on aga eduka setsessiooni jaoks protseduurilise raamistiku väljatöötamine, millel on samuti tugev normatiivne iseloom. On oluline, et eksisteeriks kriteeriumid, millele tuginedes võib loota setsessioonikonfliktide rahumeelsemat lahendamist või isegi nende konfliktide vältimist, sest hetkel erilisi reegleid, mis eralduvale riigile kohalduksid, ei eksisteeri (Kohen 2006: 6). See aitaks ehk omakorda kindlustada ÜRO poolt ette kujutatud maailma, kus on rahu ja julgeolek tagatud (ÜRO Harta 1945: preambul).

Setsessiooni jaoks protseduurilise raamistiku koostamise võimalikkuse tagab ka seisukoht, mille kohaselt setsessioon ei ole fakt, vaid protsess (Kohen 2006: 14; Radan 2008: 18), kus eksisteerib terve seeria sündmuseid (Coppieters and Sakwa 2003: 4) või faase (Bookman 1993: 37). Bookman jaotab oma töös setsessiooni kolme etappi: 1. setsessioonieelne, 2. setsessiooniaegne ja 3. setsessioonijärgne (Bookman 1993: 38). Antud magistritöö eesmärkidest tulenevalt on olulisimaks etapiks teine, mõnevõrra ka

esimene. Kokkuvõtlikult, antud protsess sisaldab erinevaid samme ja nende struktureerimine sidusaks protseduuriliseks raamistikuks omab suurt väärtust.

Setsessiooni protsessi keerukus, mis tuleneb erinevate majanduslike varade jaotamise ning probleemide lahendamise vajadusest, räägib setsessiooni elluviimise kahjuks (Pegg 1998: 16). Sellele vaatamata on rahvaid, kes seavad rahvusliku enesemääramise eesootavatest keerukustest kõrgemale. See annab protseduurilise raamistiku koostamisele tugeva praktilise kaalutluse.

Kohen on märkinud, et riikide loomisel on rahvusvaheline õigus kehtestanud “protseduurilistele aspektidele teatud reeglid; peamiselt puudutavad need territoriaalset ulatust, valitsemist, inimõiguseid ja riigi järgnevust” (Kohen 2006: 19). Protseduurilisi aspekte puudutav raamistik, mida antud töö edasi arendab, on koostatud Miodrag A. Jovanović’i poolt. Jovanović (2007) on märkinud, et on koostamisel silmas pidanud ka rahvusvahelise õiguse “ettekirjutusi”. Need rahvusvahelised reeglid moodustavad “teatud “normatiivse kursi”, läbi mille setsessiooni protseduure suunatakse” (Tancredi 2006: 189). Ka käesolevas töös on need reeglid tähelepanuväärsel kohal.

Rahvusvahelistest ettekirjutustest lähtuvalt reastab Antonello Tancredi kolm olulist reeglit, mida tuleks setsessiooni protsessi puhul silmas pidada. Esimeseks tingimuseks on see, et ei tohi esineda välist sekkumist. Teiseks, et setsessioon peab toimuma läbi demokraatliku mehhanismi, näiteks referendumi. Kolmandaks on *uti possidetis* printsiibi järgimine. Sellest printsiibist tulenevalt tuleb austada eelnevaid siseriiklikke administratiivseid piire ning need saavad olema uute riikidevahelistele piiride aluseks. (Tancredi 2006: 189-191) Viimane punkt selles jaotuses on samuti pälvinud kriitikat. Wellman on näiteks märkinud, et pole selge, miks piirid peaksid mööda olemasolevaid jaotuseid kulgema (Wellman 2005: 58). Tancredi poolt pakutud reeglid mahuvad teatud määral Jovanović’i poolt pakutud raamistikku, kuid viimane neist on oluliselt detailsem.

Minnes Jovanović’i käsitluse juurde setsessiooni protseduurilisest raamistikust, on oluline silmas pidada tema märget, et tegemist on raamistikuga föderaalsete riikide jaoks (Jovanović 2007: 183). Antud töös kasutatud setsessiooni mõistest ja käsitlusest lähtuvalt ei kitsendata raamistikku vaid föderaalsetele riikidele. See annab võimaluse katseks laiendada antud raamistikku erinevatele riikide tüüpidele.

Samuti on oluline tähele panna, et Jovanović'i raamistik on koostatud setsessiooni konstitutsionaliseerimiseks (Jovanović 2007: 183), ehk kuidas setsessiooni raamistik konstitutsiooni sisse kirjutada. Buchanan on samuti analüüsinud setsessiooni konstitutsionaliseerimise võimalust (Buchanan 1991). Ta järeldab, et igasugune konstitutsionaliseerimine sõltub olulisel määral konkreetsest konstitutsioonist, mida soovitakse ümber kujundada, sest tulemusena peaks konstitutsioon olema ühtlane ning seadused kooskõlas (Buchanan 1991: 129). Sellest tulenevalt pakub ta välja "isetegemise komplekti" (Buchanan 1991: 129), mis võimaldab pragmaatilisemat lähenemist. Antud töös arvestatakse Buchanani seisukohta, kuid aluseks võetakse rohkem edasi arendatud Jovanović'i raamistik. Töö püüab olemasolevat raamistikku täiendada ning testida. Oluline on meeles pidada, et sinne uurimus ei ole teostatud rahvusvahelise õiguse seisukohalt vaid rahvusvaheliste suhete vaatenurgast. Seetõttu võib laiendada protseduurilise raamistiku konstitutsiooni sisse kirjutamist fikseerimisele üldisemalt, kuigi konstitutsionaliseerimise all on käsitletud ka näiteks rahulepingusse sisse kirjutamist (Mayall 2011: 18). Protseduuriline raamistik, mis antud töös analüüsimist leiab, aitab ühest küljest kaasa edasisele setsessiooni fikseerimisele, kuid lisaks sellele pakub raamistiku, millele setsessiooni protseduuris toetuda.

Järgnevalt on antud ülevaade protseduurilisse raamistikku kuuluvatest tingimustest. Nagu märgitud, siis antud ülevaate aluseks on Jovanović'i poolt koostatud raamistik, kuid seda on täiendatud ning kohendatud lähtuvalt erinevate teoreetikute tähelepanekutest. Protseduurilise raamistiku tingimused ei ole ilmtingimata hierarhilises järjestuses.

### **1.2.1. Konstitutsiooni või lepingu olemasolu**

Esimeseks tingimuseks konsensusliku setsessiooni protseduurilises raamistikus on konstitutsiooni või lepingu olemasolu. Jovanović'i käsitluses konstitutsiooni või lepingu olemasolu tingimus puudub, põhjuseks eeldatavasti raamistiku kasutamise eesmärk vaid konstitutsionaliseerimiseks. Kuivõrd antud protseduuriline raamistik on kohalduv setsessioonile laiemalt, siis on oluline, et eksisteeriks kas konstitutsioon või leping, mis määrab üksuste vahelised suhted ja seosed vastavas riigis.

Konstitutsiooni või lepingu olemasolu, mis määrab ära üksuste vahelised suhted ja seosed, on oluliseks eeltingimuseks, et setsessiooniprotsess saaks alguse. On tähtis, et oleks dokument või dokumendid, kus on olulisemad protsessi juhtivad detailid fikseeritud.

Konstitutsioon on dokument või dokumendid, mis määravad ära riigi alused. Leping on kas mingi vaidluse või konflikti tulemusena üksuste vahel vastu võetud ning see võib samuti edaspidiseks määrata teatavad baastingimused.

Konstitutsiooni või lepingu olemasolu on lähedalt seotud ka setsessiooniprotseduuri alustamise õigusega, mis nendes dokumentides tihti määratletud on. Järgnevalt tulebki analüüsimisele setsessiooniprotseduuri alustamise õigus.

### **1.2.2. Setsessiooniprotseduuri alustamise õigus**

Setsessiooniprotseduuri alustamise õiguse kriteerium on väga oluline just setsessiooni õigustuse seisukohalt, kuivõrd see teeb setsessiooni protsessi alustamise legaalseks. Küsimusi võib aga tekitada sellisel juhul ajastus, ehk mis hetkel võib antud õigust rakendada.

Tancredi märgib setsessiooni toimumise eeltingimuste kohta, et olemas peavad olema kolm klassikalist elementi (elanikkond, territoorium ja valitsus), lisaks peab riigi loomise protseduur olema seaduslik – see suurendab eduka setsessiooni toimumise tõenäosust (Tancredi 2006: 182). Sellest tulenevalt on selge, et tingimuse koht protseduurilises raamistikus on igati relevantne.

Jovanović'i analüüsis on antud punkt välja toodud esimesena. Ta märgib, et setsessiooniprotseduuri alustamise õiguse väljenduseks on mitu võimalust. Nendeks on esiteks õigus protseduuri alustada üksuse seadusandlikul võimuorganil, teiseks on kodanike volitamine vastaval territooriumil, kolmandaks on õiguse hoidjaks teatud üksus (rahvas), viimaseks võib see õigus olla ka keskvõimul. (Jovanović 2007: 183)

Jovanović märgib siinkohal aga ära Buchanani seisukoha, mille järgi on setsessiooniks õigus vaid teatud gruppidel (Jovanović 2007: 183). Käesolev punkt on selle seisukoha

selgeks väljenduseks, kuivõrd eraldumisõiguse fikseerimisel on see omistatud reeglina teatavale grupile.

### **1.2.3. Vaheperiood setsessiooniprotseduuride vahel**

Jovanović analüüsib vaheperioodi kahe setsessiooniprotseduuri vahel. See tähistab tema jaoks tingimust, mis määrab, millal pärast eelmise referendumi ebaõnnestumist võib läbi viia uue referendumi (Jovanović 2007: 195). Nagu selgub, siis vaheperiood tähistab aega kahe referendumi toimumise vahel. Jovanović käsitleb vaheperioodi seega võrdlemisi kitsas tähenduses, kuna perioodina analüüsib kahe referendumi vahelist aega, mitte võimalikku perioodi setsessiooni etappide vahel.

Vaheperioodi setsessiooniprotseduuride vahel saab tõlgendada ka kui perioodi kahe protseduuri vahel laiemas setsessiooni raamistikus. Oluline on see just põhimõtte pärast, mille kohaselt riigi loomine evolutsioonilist teed mööda vähendab olulisel määral võimalike konfliktide tekkimist (Pegg 1998: 3). Seega on oluline, et uue konstitutsiooni või lepingu ning referendumi vahel eksisteeriks ooteperiood. Praktikas näeb see välja nii, et määratakse periood, pärast mida võib üksus korraldada iseseisvuse saavutamiseks referendumi.

Setsessiooni protsessis on kahe protseduuri vahel perioodi kehtestamine praktiline, kuivõrd võimaldab setsessioonil evolutsioonilist teed mööda areneda. Kui uude konstitutsiooni või lepingusse märgitakse õigus setsessiooniprotseduuri alustada, on tervitatav, et seda võib teha mingi aja möödudes. Järgnevalt leiabki analüüsimist setsessiooniprotseduur, mis võib aset leida – referendum.

### **1.2.4. Referendum**

Referendumi või rahvahääletuse toimumine on protseduurilise raamistiku tingimus, mille olulisust on raske ülehinnata. Seetõttu on alateema maht teistega võrreldes oluliselt suurem, samuti on sel mitmeid alatingimusi. Kuna referendum on demokraatia väljendus, siis riikide teke läbi referendumi viitab demokraatlikule riikide tekkimise võimalusele (Mayall 1999: 491; Bookman 1993: 10). Riigi loomine toimub seega

inimeste tahte väljenduse tulemusena (Kohen 2006: 16). Mõistagi on ka seda seisukohta eri autorite poolt kritiseeritud. Ivor Jennings'ilt pärineb tabav ütlus, mille kohaselt tundub mõistlik lasta rahval otsustada, kuid kes otsustab, kes on see rahvas (Mayall 2011: 14; Coggins 2011: 26).

Referendumile ning selle alatingimustele pöörab rohket tähelepanu ka Jovanović (2007). Ta toob referendumi juures välja ka kampaania toimumise tingimused ning täpse kuupäeva määramise küsimuse (Jovanović 2007: 185). Kampaania tingimused jäävad antud töös aga analüüsi fookusest tulenevalt täpsemalt vaatlemata. Oluline on, et kampaania vastaks demokraatlikele standarditele. Siiski tuleb märkida, et Veneetsia Komisjoni<sup>1</sup> (*Venice Commission*) poolt vastuvõetud dokument “Juhtnõõrid konstitutsiooniliste referendumite jaoks” (*Guidelines for Constitutional Referendums*) reastab tingimused ka referendumi kampaania meediakajastuse jaoks, kus märgitakse, et poolt- ja vastukampaaniad peavad saama ühepalju või võrdselt eetriaega ning kajastust (Jovanović 2007: 186-187). Oluline on seega jälgida, et kampaania ei oleks kallutatud (Jovanović 2007: 187).

Referendumi korraldamise puhul on esimene oluline aspekt täpse toimumiskuupäeva määramine. Täpne kuupäev peaks olema vastu võetud kohaliku võimu poolt ning mahtuma setsessiooni üldisesse ajalisest raamistikku (Jovanović 2007: 185).

Kokkuvõtlikult, referendumi juures on oluline juba toimumine ise ning ka see, et toimumise kuupäev oleks selgelt määratletud.

Referendumi tingimuse juures on võimalik identifitseerida lisaks neli alanõuet. Nendeks on enamuse lävend, minimaalse osaluse nõue, selgelt püstitatud küsimus ja hääletamisele lubatavuse tingimused – tulevad vaatlusele järgemööda.

---

<sup>1</sup> Tegemist on Euroopa Nõukogu (*Council of Europe*) komisjoniga “Demokraatia läbi õiguse” (*European Commission for Democracy through Law*), enam tuntud Veneetsia Komisjoni nime all. Edaspidi Veneetsia Komisjon.

## Enamuse lävend

Enamuse lävend on tingimus protseduurilises raamistikus, millel peatub oma analüüsis ka Jovanović (2007). Enamuse lävend tähistab protsenti, mille ületamisel peetakse referendumit edukaks ning mittetäitmisel loetakse referendum mitte-edukaks. Antud kriteeriumi võib pidada referendumide keskseimaks küsimuseks, sest see määrab, mis hetkest saab öelda, et rahvas on oma tahtega eraldumise soovi väljendanud. Oluline on seega fikseerida, milline lävend referendumile on määratud. Läveni võimalusi on mitmeid, näiteks lihthäälteenamus, absoluutne enamuse või kvalifitseeritud häälteenamus.

OSCE Demokraatlike Instituutide ja Inimõiguste Üksuse Büroo (*Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR*) on märkinud, et tulenevalt rahvusvahelisest praktikast peaks olema eelistatud kas kaalutud või kvalifitseeritud enamuse (Jovanović 2007: 193). Ka märgatav osa teoretikuid pooldab, et riikide loomine baseeruks superenamuse nõudel – riikide loomise protseduur nõuab seega kvalifitseeritud, mitte absoluutset ega lihtenamust (Pavković and Radan 2008: 13, Wellmann 2005: 62). Jovanović märgib suurema enamuse nõudmisel, et täpne number paigas ei ole (Jovanović 2007: 193), kuid suurema enamuse nõue aitab kindlustada referendumide legitiimsust (Jovanović 2007: 194). Järeldub, et kvalifitseeritud häälteenamuse, nii-öelda superenamuse nõudmist reeglina pooldatakse.

On ka teoretikuid, nagu David Copp, kes lähevad antud küsimuses veelgi kaugemale ning väidavad, et tegelikkuses ühest referendumist sellise otsuse tegemise jaoks ei piisa – vaja oleks kahte referendumit (Wellmann 2005: 63). Antud töö jääb aga laiemalt aktsepteeritud lähenemise juurde, mille kohaselt piisab rahva tahte väljenduseks ühest referendumist, kuid kus on sätestatud kvalifitseeritud häälteenamuse nõue. Nagu märgitud, siis kindlat protsenti laia üldsuse poolt aga aktsepteeritud ei ole (Jovanović 2007: 193).

Enamuse lävendiga on lähedalt seotud minimaalse osaluse nõude kriteerium, mida vaadeldakse järgnevalt.

### Minimaalse osaluse nõue

Üheks oluliseks referendumi tingimuseks võib pidada ka minimaalse osaluse nõuet. Jovanović on nimetatud tingimuse oma protseduurilisest raamistikust välja jätnud. Tuginedes teistele allikatele ning seisukohale, et tegemist on võrdlemisi olulise referendumi toimumise printsiibiga, on see tingimus siinsesse protseduurilisse raamistikku sisse toodud.

Üheks autoriks, kes antud punkti olulisena välja toob, on Buchanan. Ta märgib enamuse osaluse nõude juures, et “kolm neljandikku hääletusõigusega inimestest sel territooriumil peaksid hääletama” (Buchanan 1991: 132). Dokumendis “Juhtnõõrid konstitutsiooniliste referendumite jaoks” (*Guidelines for Constitutional Referendums*) on samuti soovitusena välja toodud kvoorumi (*quorum*) loomine, et referendumi saaks pidada siduvaks (Guidelines for Constitutional Referendums... 2001: seksioon O). Kuigi nõude olulisus märgitakse ära, konkreetset protsenti välja ei pakuta. Selgub, et ka minimaalse osaluse nõude juures ei saa üldist aktsepteeritud määra välja tuua. Kokkuvõtlikult, selle printsiibi järgi peaks referendumil olema sätestatud minimaalse osaluse nõue, et seda saaks pidada õiguslikuks ning siduvaks.

Järgnevalt tuleb vaatluse alla tingimus, mis puudutab referendumi küsimuse koostamist.

### Selgelt püstitatud küsimus

Selleks, et referendumi tulemus oleks usaldusväärne, peab küsimus, mille üle referendumil hääletatakse, olema selgelt püstitatud. Jovanović rõhutab, et küsimus peab olema juba “protseduuri alguses initsiaatori poolt selgelt formuleeritud” (Jovanović 2007: 188). Oluline on, et kõik hääletajad saaksid küsimusest täielikult aru ning referendum väljendab seega rahva tegelikku tahet. Selgelt püstitatud küsimusega referendum suurendab seeläbi usaldusväarsust tulemuste suhtes.

Jovanović toob küsimuse selgust analüüsidena välja Quebeci referendumite küsimused Kanadas. Ta märgib, et kuna kahe erineval ajal toimunud referendumi küsimused olid väga ebaselged, võtsid Kanada võimud vastu “Selguse Akti” (*Clarity Act*), mille üks osa tegelebki referendumi küsimuse selguse probleemidega (Jovanović

2007: 189). Sellest tulenevalt on võimalik esitada mõned selged printsiibid selguse kohta: 1. küsimus tegeleb vaid ühe konkreetse teemaga, 2. küsimus puudutab vaid teemat, mida valijad saavad mõjutada, 3. küsimus ei tohi olla eksitav, 4. küsimusele peab saama vastata ei, jah või tühja häälega, 5. ei tohiks sisaldada sõnu, millel on kodanike jaoks negatiivne või positiivne tähendus (näiteks setsessioon, separatsioon), 6. kõik asjassepuutuvad saavad nõuda küsimuse osas kohtu arvamust, 7. küsimuse viimane versioon avaldatakse ametlikus teatajas (Jovanović 2007: 190-191). Antud printsiipe on võimalik rakendada ka laiemalt, kuna tegemist ei ole riigi-spetsiifiliste kriteeriumitega.

Ka “Juhtnõõrid konstitutsiooniliste referendumite jaoks” (*Guidelines for Constitutional Referendums*) dokumendis on märgitud, et referendumi küsimus peab olema selge ning ei tohi valijat eksitada (*Guidelines for Constitutional Referendums... 2001: seksioon E punkt 2*). Nagu näha, on oluline, et referendumi küsimus ei oleks eksitav ega omaks liigset emotsionaalset mõju, oleks selge ning tegeleks vaid konkreetse küsimusega.

Järgneva alatingimusena tuleb vaatluse alla hääletamisele lubatavuse tingimused – kes saavad referendumil hääletama minna.

#### Hääletamisele lubatavuse tingimused

Hääletamisele lubatavuse tingimused on olulisel kohal ka Jovanović'i protseduurilises raamistikus (2007). See tähistab tingimusi, mille järgi määratakse, kellel on õigus referendumil hääletada. Küsimus on oluline, kuna hääletajate ulatus mõjutab otseselt referendumi tulemust (Bookman 1993: 10).

Antud tingimuse juures on vajalik eristada, kas referendumil hääletavad ainult eralduva üksuse või kogu riigi kodanikud/elanikud. Kui hääletada saavad kogu riigi kodanikud, siis on väga kerge tekkima olukord, kus mitte eraldujad setsessiooni vetostavad. Nagu märgitud eespool, siis kriteerium, mille kohaselt peaksid hääletada saama kogu riigi kodanikud, on olnud debatiks konsensusliku setsessiooni defineerimisel. Seega, tulenevalt käesoleva töö definitsioonist, on aktsepteeritav ning konsensusliku setsessiooniga tegemist ka siis, kui hääletab vaid eralduva territooriumi kodanikkond/elanikkond.

Kokkuvõtlikult, hääletamisele lubatavuse tingimuste eksisteerimine ning nende selge formuleerimine vastavalt demokraatlikele standarditele on referendumi korraldamise puhul väga oluline.

Pärast referendumi toimumist ning tulemuste selgumist, on oluline ka nende tulemuste tõendamine. See tuleb vaatluse alla järgmises alapunktis.

#### Referendumi tulemuse täpne tõendamine

Jovanović toob välja ka referendumi tulemuse täpse tõendamise tingimuse. See tähendab, et on kohustus tulemused tõendada täpselt formaalse publikatsiooni teel ametlikes teadaannetes. On oluline, et kõigil tasanditel toimub ametlik tulemuste väljaütlemine ja registreerimine. (Jovanović 2007: 194)

Siseriikliku avaldamise ja tunnustamise kõrval on tänapäeval oluline ka see, et tulemus oleks aktsepteeritav rahvusvaheliselt. Sellest tulenevalt tuleb kogu protseduuri jälgida rahvusvahelistel vaatlejatel (Jovanović 2007: 194). Nagu ilmneb, on antud punkt tihedalt seotud rahvusvahelise kogukonna tunnustuse kriteeriumiga. Rahvusvahelise kogukonna heakskiit tuleb vaatluse alla eraldi.

Referendumi tulemuste täpse tõendamise all on seega oluline, et tulemused leiaksid õigeaegset ning täpset väljaütlemist.

#### **1.2.5. Üksuste vahel jagatud territoorium**

Setsessiooni protseduurilises raamistikus on oluline koht ka sellel, kas ja kuidas üksused suudavad omavahel ära jagada territooriumi. Jovanović oma analüüsis sellel tingimusel eraldiseisvalt ei peatu. Antud tingimus on olulisem setsessiooni protseduuri enda jaoks kui setsessiooni protseduuri konstitutsionaliseerimiseks.

Nagu varasemalt mainitud, siis Tancredi (2006) märgib kolme olulise tingimuse täitmise nõuet, et setsessioon saaks olla legaalne ja edukas; nendest viimane tingimus käsitlebki territooriumi küsimust. Territooriumi jagamise olulisust ei saa alahinnata (Radan 2008: 31; Heraclides 1991: 13) ning see on küsimus, millele tuleb setsessiooni

protseduuris vastus leida (Bookman 1993: 7). Nagu eelnevast teoreetilise osa analüüsisist selgub, siis paljuski seostatakse setsessiooni teatava territooriumiga. Seetõttu on oluline, et territooriumi puudutav tingimus sisalduks ka setsessiooni protseduurilises raamistikus.

Andreas Zimmerman (2006) on analüüsinud, millised lepingud setsessiooni puhul automaatselt uuele riigile üle lähevad ning millised mitte. Ta märgib, et traditsiooniliselt lähevad piirilepped uuele riigile automaatselt üle – eriti puudutab see just “territooriumiga seotud leppeid, mis on eralduva üksuse subjektiks” (Zimmerman 2006: 216). See tähendab, et piirileppeid, mis on sõlmitud eralduva territooriumi ning kolmandate riikide vahel, peetakse automaatselt üleminevaks. Kuna eralduva riigi ja emamaa vahel aga reeglina varasemalt lepingut ei ole eksisteerinud, tuleb selles üksmeelele jõuda.

Üksuste vahel territooriumi jagades võivad mõju avaldada nii etnilised, majanduslikud kui ka geopoliitilised kaalutlused (Bookman 1993: 131). Poliitiliste kaalutluste all toob Bookman välja, et eralduval üksusel võib olla osa territooriumist, mis on elulise tähtsusega keskuse jaoks ning ka vastupidi (Bookman 1993: 132). Tasub täheldada, et “oluline on piirivaidluse allikas, kuna enamasti määrab see ära ka lahenduse” (Bookman 1993: 132). Seega, on oluline, et emamaa ning eralduv üksus saaksid piiri ning territooriumi jagamise osas kokkuleppele.

Territooriumi jagamise kõrval on oluliseks jagada ka ressursid ning võlad. Selle juurde minnakse järgnevalt.

### **1.2.6. Üksuste vahel jagatud ressursid**

Sarnaselt territooriumi jagamise kriteeriumile ei ole Jovanović (2007) oma protseduurilises raamistikus üksuste vahel jagatud ressursside kriteeriumi analüüsinud. Setsessiooni protsessis on aga ressursside ja võlgade jagamine oluline nii eralduvale üksusele kui endisele peremees-riigile, kuna need võivad olla määrava tähtsusega mõlema majandusliku jätkusuutlikkuse jaoks. Võlgade jagamise tingimus on välja toodud eraldi alatingimusena.

Bookman märgib, et tihti toimub osa vara jagamist vägivaldsel teel ning sel juhul läbirääkimisi ei toimu (Bookman 1993: 117). Oluline aga on, et konsensusliku setsessiooni formaadis peetakse vara jagamise üle läbirääkimisi.

Nagu juba mainitud, siis Zimmermann on analüüsinud lepingute ning vara järgnevust setsessiooni puhul. Vara järgnevuse analüüsimisel toob Zimmermann välja, et peamiselt rõhutatakse võrdse jaotuse printsiipi (2006: 221). See tähendab, et nii emamaa kui eralduv üksus saavad võimalikult võrdse osa ressurssidest.

Varade jagamise puhul tekib küsimus, mida üldse jagatakse ning kes määrab vara väärtuse. Üheks võimaluseks sellele küsimusele lahendus leida on “anda” eralduvale üksusele varad, mis asuvad tema territooriumil. Väärtuse määramine on aga väga keerukas ning sõltub varade iseloomust; eksisteerib erinevaid võimalusi. Üheks võimaluseks on, et “tuleviku omandiõigus on määratud selle poolt, kes mida liitu tõi”. Selle punkti teostatavus on loomulikult keeruline, eriti kui eraldumine toimub pikka aega eksisteerinud riigist. (Bookman 1993: 121-122)

Kokkuvõtlikult, on oluline, et riigid saaksid kokkuleppele, kuidas ressurssid ja varad jagada.

### Jagatud võlad

Setsessiooni toimumisel on varade ja ressursside kõrval vajalik jagada ka “siseriiklikud ning rahvusvahelised võlad” (Bookman 1993: 40). See, millistel alustel võlgasid jagada, ei ole selge (Bookman 1993: 119), sest üldine üksmeel puudub. Bookman pakub aga ühe lahendusena välja, et sama protsenti, mida kasutatakse ressursside jagamisel, tuleks kasutada ka võlgade jagamisel (nii tegi Nõukogude Liidust eraldudes ka Eesti) (Bookman 1993: 119).

Zimmermann on analüüsinud vara järgnevuse kõrval ka võlgade järgnevust, tuues samuti välja, et peamiselt lähtutakse võrdsuse printsiibist, ehk et võlad ja vara peaksid saama suures osas võrdselt jagatud (Zimmermann 2006: 221). Nagu järeldub, siis võlgade ja vara jagamine peaks suures piiris tuginema samadele printsiipidele ning

jagamine peaks toimuma võrdselt. Oluline on, et jagamine oleks mõlema osapoole jaoks vastuvõetav ning aktsepteeritav.

### **1.2.7. Emamaa valmidus**

Järgmiseks tingimuseks setsessiooni protseduurilises raamistikus on endise peremees-riigi ehk emamaa valmiduse tingimus. See tingimus on lisatud Jovanović'i poolt pakutud tingimustele. Põhjus, miks tema raamistikus antud tingimust ei ole, ning miks see antud magistritöös lisatakse, tuleneb raamistiku funktsioonist. Jovanović'i eesmärk on panustada setsessiooni konstitutsionaliseerimisse, käesolev töö panustab setsessiooni protseduurilisse raamistikku laiemalt.

Sellest tulenevalt on oluline, et emamaa oleks valmis tunnistama esmalt setsessiooni toimumist ning seejärel referendumi korraldamist. Kui referendum on toimunud, siis on konsensusliku setsessiooni toimumiseks esmatähtis, et emamaa referendum tulemust aktsepteeriks, sõltumata sellest, milline oli lõpptulemus. Lisaks sellele on oluline, mis etapis emamaa setsessiooni jaoks valmidust väljendab, kuna eraldumine on lihtsam olukorras, kus peremees-riigi poolehoid eksisteerib protsessi algusest saadik.

Emamaa reaktsiooni kõrval setsessiooni tulemusele on oluline, milline on rahvusvahelise kogukonna reaktsioon. See tuleb vaatluse alla järgnevas punktis.

### **1.2.8. Rahvusvahelise kogukonna heakskiit**

Setsessiooni puhul on oluliseks tingimuseks rahvusvahelise kogukonna roll ning heakskiit. Seda just seepärast, et "setsessiooni kriisidel tavatsevad olla rahvusvahelised tagajärjed, mis vajavad rahvusvahelisi vastuseid" (Buchanan 1997: 33).

Setsessioonikonfliktid võivad omandada ka sellise ulatuse, et nad ohustavad rahvusvahelist rahu ja stabiilsust (Tancredi 2006: 188).

Rahvusvaheline kogukond on kas setsessiooni poolt, vastu või selle suhtes neutraalne. Eksisteerivad ka olukorrad, kus peetakse vajalikuks setsessioonikonflikti sekkuda ning seda tehakse reeglina enne setsessiooni lõpptulemuse tegelikku saavutamist (Nolte

2006: 65). Konflikti sekkumine ei ole alati mõlema osapoole jaoks vastumeelne. Sekkumine võib olla soovitud näiteks konflikti nõrgema poole poolt, kelleks on reeglina eralduda üritav grupp (Heraclides 1991: 37).

Sekkumisel võib olla ka erinevaid vorme, nagu sõjaline, majanduslik ja poliitiline, aga ka erinevaid teostajaid, nagu riigid või rahvusvahelised organisatsioonid, näiteks ÜRO (Nolte 2006: 65; Bookman 1993: 24). Konflikti sekkumisel või kaudsemal mõjutamisel väljendub sageli rahvusvahelise kogukonna positsioon antud küsimusse. See võib avalduda näiteks passiivse toetuse või selle puudumisena, samuti mitte tunnustamise teel (Bookman 1993: 24). Tunnustamine on seega üks võimalus, kuidas eksisteerivad riigid väljendavad suhtumist uue riigi sünni. Uue riigi jaoks on aga tunnustamine “elulise tähtsusega” (Pavković and Radan 2011: 4).

Nagu eelnevalt mainitud, on olulisim ÜRO-poolne tunnustus (Kohen 2006: 9), mis võib väljenduda, nagu samuti eelnevalt välja toodud, ÜRO-liikmelisuse andmises. Zimmermann on märkinud, et liikmelisust rahvusvahelistes organisatsioonides reeglina järgnevuse teel omandada ei saa (erandina Rahvusvaheline Valuutafond, *IMF* ja Maailmapank, *WB*) (Zimmermann 2006: 220). Seega on uute riikide jaoks oluline, kas nad saavad rahvusvaheliste organisatsioonide liikmelisuse.

Kuigi eraldiseisvana üksikute riikide suhtumist setsessiooni välja tuua ei ole vajalik, võib ära märkida USA seisukoha, kuivõrd tegemist on rahvusvaheliselt mõjuka riigiga. Bookman toob välja, et “kuigi teoorias on USA rahvaste enesemääramist toetanud, siis praktikas on seda printsiipi realiseeritud väga selektiivselt” (Bookman 1993: 167).

Kokkuvõtlikult on uue riigi jaoks äärmiselt olulise tähtsusega, milline on rahvusvahelise kogukonna suhtumine uue riigi tekkimisse läbi setsessiooni protsessi.

Setsessiooni protseduuriline raamistik on kokkuvõtlikult esitatud järgnevas tabelis, kusjuures järjestus ei ole ilmtingimata hierarhiline:

**Tabel 1.**

<b>Protseduuriline raamistik</b>
1. Konstitutsiooni või lepingu olemasolu
2. Protseduuri alustamise õigus
3. Vaheperiood setsessiooniprotseduuride vahel
4. Referendum <ul style="list-style-type: none"><li>a) Enamuse lävend</li><li>b) Minimaalse osaluse nõue</li><li>c) Selgelt püstitatud küsimus</li><li>d) Hääletamisele lubatavuse tingimused</li><li>e) Tulemuste täpne tõendamine</li></ul>
5. Jagatud territoorium
6. Jagatud ressursid <ul style="list-style-type: none"><li>a) Jagatud võlad</li></ul>
7. Emamaa valmidus
8. Rahvusvahelise kogukonna heakskiit

## **2. Metodoloogia**

Antud magistritöö puhul on tegemist kvalitatiivse võrdleva uurimusega, mis on juhtumitele orienteeritud. Kuivõrd setsessiooni juhtumite analüüsimisel on oluline olla juhtumitega lähedalt tuttav, on kvalitatiivne uurimus kõige sobivam, sest uurib “probleeme sügavuti ja detailselt” (Patton 2002: 14). Tegemist on kahe juhtumi võrdlusega ning kaheks analüüsitavaks juhtumiks selles töös on Sudaan-Lõuna Sudaan ja Serbia-Montenegro. Juhtumite valikul sai määravaks, et mõlemad on hiljutised edukad näited konsensuslikust setsessioonist ning toimusid sarnase mudeli läbi. Olulise põhjusena võib ka välja tuua, et mõlemad on kirjanduses leidnud käsitlust konsensusliku setsessiooni raamistikus.

Setsessioonijuhtumite võrdluse aluseks on “erinevate süsteemide kujundus” (*most different system design*), mida seostatakse John S. Mill’i poolt välja töötatud “nõusoleku meetodiga” (*method of agreement*) (Gschwend and Schimmelfenning 2007: 150-151). Neid meetodeid kasutatakse võrdlevate uuringute jaoks, mille eesmärgiks on “teatud tulemuste selgitamine” (Landman 2003: 33) – siia alla sobib ka setsessiooni analüüsimine. Erinevate süsteemide kujunduse lähtepunktiks on, et kuigi süsteemid on väga erinevad, on mõlema juhtumi puhul muutujad, mis põhjustavad sama tulemust (Przeworski and Teune 1970: 33). Antud meetod keskendub analüüsile, miks kaks võrdlemisi erinevat juhtumit jõudsid sarnasele tulemusele. Erinevate juhtumite puhul määrab sarnasele tulemusele jõudmise sarnaste muutujate/tingimuste eksisteerimine.

Käesolev magistritöö võtab seega aluseks “Erinevate süsteemide kujunduse”, kuid läbiviidav analüüs ei vasta üheselt meetodis ettekirjutatule. Võrdlevas analüüsis vaadeldakse teoreetilises osas moodustatud protseduurilise raamistiku tingimuste esinemist nende juhtumite puhul. Need tingimused on eeldatavasti tingimused, mis mõlema juhtumi puhul on samad – ehk viinud sarnase tulemuseni. Osalt võib see meetodi muutmise vähendada eksimise võimalust, mida on paljud autorid rõhutanud (Gschwend and Schimmelfenning 2007: 151), samas kaasnevad uued ohud – näiteks muutujate koosmõjust tulenev eksimus.

Teoreetilises alapeatükis on koostatud protseduuriline raamistik, mille muutujate eksisteerimist uuritakse kahe juhtumi puhul. Kahe juhtumi uurimine annab võimaluse nende võrdlemiseks. Võrdlus on peamiselt kvalitatiivne, kuid mõned muutujad omavad ka kvantitatiivseid väärtuseid. Samuti annab juhtumite analüüs ja võrdlus võimaluse protseduurilise raamistiku täiendamist hinnata. Protseduuriline raamistik koos juhtumite võrdlusega on aluseks uurimuse hüpoteesile, mis on sõnastatud järgnevas alapeatükis.

## **2.1. Uurimuse hüpotees**

Antud uurimuse hüpotees tuleneb teoreetilises osas koostatud protseduurilisest raamistikust ning kahe juhtumi võrdlemisest selle mudeli baasil. Hüpotees on sõnastatud järgnevalt: Serbia-Montenegro eraldumine on konsensusliku setsessiooni nõuetega enam kooskõlas kui Sudaani-Lõuna Sudaani juhtum.

Vastavuse hindamiseks konsensusliku setsessiooni nõuetele vaadeldakse vastavust protseduurilisele raamistikule, mille kohaselt setsessiooni toimimiseks peab eksisteerima konstitutsioon või leping; peab olema õigus setsessiooniprotseduuri alustada; peab olema vaheperiood setsessiooniprotseduuride vahel; peab aset leidma referendum, kus on enamuse lävend, minimaalse osaluse nõue, selgelt püstitatud küsimus, hääletamisele lubatavuse tingimused ja tulemuste täpne tõendamine; üksuste vahel jagatud territoorium ja ressursid, koos võlgade jagamisega; emamaa valmidus ning heakskiit rahvusvaheliselt kogukonnalt.

Empiirilises osas läbi viidava analüüsi põhjal töö hüpotees kas leiab kinnitust või lükatakse ümber. Hüpoteesi kinnitamine või ümberlukkamine annab võimaluse hinnata teoreetilises osas koostatud täiendatud protseduurilist raamistikku.

## ***2.2. Muutujate operatsionaliseerimine***

Vastavalt teoreetilise tausta peatükis koostatud protseduurilisele raamistikule on raamistiku tingimused vaja ka operatsionaliseerida. On vaja määrata, kuidas toimub antud tingimuste mõõtmine kahe empiirilise juhtumi analüüsis. Protseduurilise raamistiku tingimused on muutujad, millele järgnevalt on väärtused antud.

Konstitutsiooni või lepingu olemasolu. Hinnatakse, kas riigis on olemas konstitutsioon või leping, mis määrab üksuste omavahelised suhted. Väärtused – on olemas, puudub, ei ole võimalik määratleda.

Õigus setsessiooniprotseduuri alustada. Määratakse, kas vastavalt konstitutsioonile, lepingule või muule on üksusel õigus setsessiooniprotseduuri alustada. Väärtused – on olemas; puudub; ei ole võimalik määratleda.

Vaheperiood setsessiooniprotseduuride vahel. Vaadeldakse, kas kahe setsessiooniprotseduuri (lepingu/konstitutsiooni allkirjastamise või vastuvõtmise ning referendumi) vahel on määratud vaheperiood. Väärtused – on vaheperiood; vaheperiood puudub; ei ole võimalik määratleda; aastad, mis on määratud.

Referendum. Vaadeldakse, kas referendumi toimumine on planeeritud, kas referendumi toimumiseks on paigas täpne kuupäev. Väärtused – on planeeritud; on planeeritud täpse kuupäevaga; ei ole planeeritud; ei ole võimalik määratleda.

Enamuse lävend. Millise protsendiga on määratud referendumi edu, kas on tegemist lihthälteenamusega, absoluutse hälteenamusega või kvalifitseeritud hälteenamusega? Väärtused – lihthälteenamus; absoluutne hälteenamus; kvalifitseeritud hälteenamus; ei ole määratletud; protsent, mis on määratud.

Minimaalse osaluse nõue. Kas eksisteerib minimaalse osaluse nõue, ehk kas teatud osa valimisõiguslikest inimestest peab käima hääletamas, et referendum tulemus oleks seaduslik. Väärtused – on minimaalse osaluse nõue; puudub, ei ole võimalik määratleda; protsent, mis on määratud.

Selgelt püstitatud küsimus. Hinnatakse, kas referendumile pandud küsimus on selgelt püstitatud, ühemõtteline ning ei sisalda liigselt emotsionaalseid hoiakuid. Väärtused – küsimus on selge; küsimus ei ole selge; ei ole võimalik määratleda.

Hääletamisele lubatavuse tingimused. Vaadeldakse, kas on selgelt määratletud, kes saavad referendumil hääletada. Oluline siinjuures on, kas hääletada saavad vaid eralduva üksuse või kogu riigi kodanikud/elanikud. Väärtused – tingimused määratletud; tingimused määratletud ja hääletada saavad kogu riigi kodanikud/elanikud; tingimused määratletud ja hääletada saavad eralduva üksuse kodanikud/elanikud; tingimused ei ole määratletud; ei ole võimalik määratleda.

Tulemuste täpne tõendamine. Hinnatakse, kas referendum tulemuste tõendamine on olnud täpne ja kas tulemused on välja öeldud kõigil tasemeil. Väärtused – tulemuste tõendamine on täpne; tulemuste tõendamine ei ole täpne; ei ole võimalik määratleda.

Jagatud territoorium. Vaadeldakse, kas emamaa ja eralduva üksuse vahel on territooriumi jagamise osas kokkulepe ja üksmeel. Väärtused – territoorium on jagatud; territoorium ei ole jagatud; ei ole võimalik määratleda.

Jagatud ressursid. Vaadeldakse, kas emamaa ja eralduva üksuse vahel on kokkulepe ja üksmeel ka ressursside jagamise osas. Väärtused – ressursid on jagatud; ressursid ei ole jagatud; ei ole võimalik määratleda.

Jagatud võlad. Vaadeldakse, kas võlgade jagamise puhul emamaa ja eralduva üksuse vahel on üksmeel ja kokkulepe. Väärtused – võlad on jagatud; võlad ei ole jagatud; ei ole võimalik määratleda.

Emamaa valmidus. Hinnatakse, milline on emamaa valmidus setsessiooni toimumiseks. Konsensusliku setsessiooni toimumisel on oluline, millises etapis emamaa nõusolek on saavutatud. Väärtused – emamaa nõusolek puudub; emamaa nõusolek on saavutatud protsessi käigus; emamaa nõusolek on saavutatud enne protsessi algust; ei ole võimalik määratleda.

Rahvusvahelise kogukonna heakskiit. Hinnatakse, milline on rahvusvahelise kogukonna reaktsioon nii referendumile kui setsessiooniprotsessile laiemalt. Väärtused – rahvusvaheline kogukond pooldab setsessiooni; rahvusvaheline kogukond on setsessiooni vastu; rahvusvaheline kogukond on neutraalne; ei ole võimalik määratleda.

### **2.3. Allikad**

Käesoleva magistritöö teoreetilises raamistikus on antud ülevaade setsessiooni teooria peamistest käsitlustest. Setsessiooni teooriat ning eriti just setsessiooni õigustatust on palju analüüsitud ning allikaid seetõttu ka hulganisti. Peamisteks teoretikuteks, kellele tuginetakse, olid Buchanan, Bookman, Pavković ja Kohen. Protseduurilise raamistiku temaatika on leidnud vähem analüüsimist, seetõttu on tuginetud peamiselt Miodrag A. Jovanović'i käsitlusele ning lisaks on kasutatud näiteks Veneetsia Komisjoni dokumenti “Juhtnõõrid konstitutsiooniliste referendumite jaoks” (*Guidelines for Constitutional Referendums*).

Empiirilises analüüsis on Montenegro ja Lõuna-Sudaani kohta materjalide kogumiseks kasutatud sekundaarseid allikaid. Allikatena on kasutatud:

- Akadeemilised teadusartiklid.
- Uudisteportaalis BBC avaldatud uudised.

- Rahvusvaheliste organisatsioonide poolt väljastatud ametlikud dokumendid. Näiteks OSCE õiguslikud ülevaated ja referendumi vaatlus Montenegros, Euroopa Liidu raport referendumi monitooringust Lõuna-Sudaanis.
- Siseriiklikud õigusaktid uuritavatest riikidest. Näiteks Sudaanis Kõikehõlmav rahuleping (*Comprehensive Peace Agreement*) ning Serbia ja Montenegros Konstitutsiooniline Harta (*Constitutional Charter*).

### 3. Empiiriline analüüs

#### 3.1. Serbia ja Montenegro

##### 3.1.1. Ajalooline taust<sup>2</sup>

Montenegrost jookseb läbi kunagise Rooma impeeriumi ja Bütsantsi võimu vaheline piir. Rooma võimu langedes oli ala paljude hõimude ja rahvaste vallutuste ohvriks, kuni slaavlased 7. sajandi lõpuks piirkonna allutasid. Piirkonnas oli mitmeid lõuna-slaavide kuningriike, mis olid moodustatud just etnilisi jooni mööda. 13. sajandil toimus mitmete serbia hõimude ühendamise ning 14. sajandil iseloomustas piirkonda Ottomani impeeriumi vastu sõdimine. Montenegro lõi kasu 1876. aastal alanud Serbia ja Ottomani impeeriumi vahelisest sõjast, saades juurde territooriumi ning 1878. aasta Berliini kongress tunnustas neid hõimude piire.

Balkani sõdades 1912.-1913. aastatel ühines Montenegro Serbiaga, et Ottomani impeerium lõplikult Euroopa valdustest välja lüüa. Valdused jaotati Serbia ja Montenegro vahel ning esimest korda tuli kõne alla teatud liidu loomine kahe riigi vahel. Sellele segas aga vahele Esimene maailmasõda. Liidu loomiseni jõuti alles 1918. aastal kui Montenegro võeti serblaste, horvaatide ja sloveenide Kuningriiki. 1929. aastal nimetati kuningriik ümber Jugoslaavia Kuningriigiks. Teise maailmasõja ajal, 1941. aastal, vallutati ja jaotati Jugoslaavia teljeriikide poolt ning Montenegro jäi Itaalia

---

<sup>2</sup> Koostatud peamiselt Entsüklopeedia Britannica (*Encyclopedia Britannica*) artikli "Montenegro 2012" põhjal, kui ei ole teisiti viidatud.

administratsiooni alla. Montenegro Kommunistlik partei oli riigis võrdlemisi tugev ning pakkus kommunistidele hea baasi. Sellest tulenevalt pooldati ka Jugoslaavia taasühendamist.

1989. aastal Jugoslaavia föderatsioon langes. 1990. aasta valimistel, mis olid esimesed mitmepartei valimised Montenegros, võitis Kommunistide Liiga. 1992. aastal ühineti Milosević'i "kolmanda föderaalse Jugoslaaviaga" – Serbia ja Montenegro olid ainsad osalised. 1992. aasta lõpust alates aga Serbia ja Montenegro suhted aina halvenesid. 1997. aastal toimusid aga olulised arengud. Montenegro Sotsialistide Demokraatlik Partei lõhenes Milosevići toetajate ja vastaste vahel ning sama aasta oktoobris sai Milosevići liitlane Montenegro presidendivalimistel Dukanovićilt lüüa. Dukanović võttis uue kursi ning Montenegro taandus paljudest föderaalinstitsioonidest. Seejärel õnnestus tal 2002. aastal läbi rääkida Serbiaga kokkuleppes, mille kohaselt moodustati kahe vahel nõrk föderatsioon. Riigi aluseks oli Konstitutsiooniline Harta, mis jõustus 4. veebruaril 2003 (Brusis 2006: 105-106). Mõlemad valitsused said suurema teineteisest sõltumatu võimu ning võimaluse 3 aasta pärast referendum iseseisvuse saavutamiseks läbi viia. Referendum Montenegros toimus 21. mail 2006. aastal (Jovanović 2007: 35). Montenegro Serbiast eraldumise poolt hääletas 55,54 % hääletajatest (Jovanović 2008: 145) ning valimas käis 86,4% valijaskonnast (OSCE 2006: 16). Montenegro Vabariik kuulutas iseseisvuse välja 3. juunil 2006. aastal.

Montenegro asukoht on näha järgneval kaardil:



Allikas: "Montenegro 2012", *Encyclopedia Britannica Online*.

### 3.1.2. Protseduuriline raamistik

Käesolevas alapeatükis tulevad järgemööda vaatluse alla protseduurilise raamistiku tingimused Serbia ja Montenegro puhul.

#### **Konstitutsiooni või lepingu olemasolu**

Esimeseks tingimuseks protseduurilises raamistikus on konstitutsiooni või lepingu olemasolu, mis reguleerib üksuste omavahelised suhted riigis. Seega on esmalt vaja

vaadelda, mis oli Serbia ja Montenegro Liitriigis (edasipidi Serbia ja Montenegro) valitsemise aluseks ning on oluline setsessiooni raamistiku seisukohalt.

Serbia ja Montenegro puhul on tegemist konföderatsiooniga, mille üksuste omavahelisi suhteid reguleeris Konstitutsiooniline Harta, mis jõustus 4. veebruaril 2003. aastal (Brusis 2006: 105-106). Serbia ja Montenegro riik “põhines seega Konstitutsioonilisel Hartal” (Brusis 2006: 106). Harta määras ära, millised funktsioonid ja kohustused üksustel on, samuti nägi see ette tuleviku protseduure riigi jaoks (Constitutional Charter 2003).

Serbia ja Montenegros eksisteeris dokument, mis määras ära üksuste omavahelised suhted – tegemist oli Konstitutsioonilise Hartaga.

### **Protseduuri alustamise õigus**

Järgnevas tingimuseks protseduurilises raamistikus on setsessiooni protseduuri alustamise õigus. Serbia ja Montenegro puhul on setsessiooni alustamise õigus määratletud samuti Konstitutsioonilises Hartas.

Konstitutsioonis eksisteerib klausel, mille kohaselt need, kes soovivad eralduda, peavad tegema läbi teatud protseduuri (Kohen 2006: 15-16). See tähendab, et eksisteerib konstitutsiooniline õigus referendumit korraldada (Oklopčić 2011: 133; Jovanović 2008: 138). Veneetsia Komisjon, kes analüüsis Montenegros referendumit korraldamiseks eksisteeriva seadusandluse vastavust rahvusvahelistele standarditele, on märkinud, et eraldumine tuleneb Konstitutsioonilisest Hartast ning referendum peab olema korraldatud vastavalt demokraatlikele standarditele (Venice Commission 2005: art. 2).

Õiguse eralduda määrab Konstitutsioonilise Harta klausel number 60. Selle kohaselt: “liikmesriikidel on õigus algatada menetlust oma riigi staatuse muutmiseks või eraldumiseks Serbia ja Montenegro Liitriigist. Otsus Serbia ja Montenegro Liitriigist eraldumiseks tuleb teha pärast referendumit.” (Constitutional Charter 2003: art. 60) Õigust riigist lahkumiseks referendum korraldada kasutas Montenegro (OSCE 2006: 3-4).

Serbia ja Montenegros on sellest tulenevalt konstitutsiooniline õigus setsessiooniprotseduuri (referendumit) alustada, sätestatud Konstitutsioonilises Hartas.

### **Vaheperiood setsessiooni protseduuride vahel**

Järgnevalt on protseduurilise raamistiku järgi oluline vaadelda, kas Serbia ja Montenegro puhul eksisteerib vaheperiood setsessiooni protseduuride vahel. Kas dokumendi kõrval, mis esmakordselt sisaldab õigust setsessiooniprotseduuri algatada, on ka sätestatud, et referendumit võib korraldada alles mõne aja möödudes?

Serbia ja Montenegro puhul sätestab ka vaheperioodi setsessiooni protseduuride vahel Konstitutsiooniline Harta, mis on vastu võetud 2003. aastal. Vastavalt hartale võib referendumit iseseisvuse saavutamiseks korraldada kolme aasta möödudes (Oklopčić 2011: 133; OSCE 2006: 3-4). Kolmeaastase vaheperioodi määrab Konstitutsioonilise Harta klausel number 60 (2003: art. 60). Sellest tulenevalt peab eralduda sooviv riik algatama setsessiooniprotseduure enne kolme aasta möödumist harta jõustumisest (International Crisis Group 2006: 2) ning referendum ise peab aset leidma kolme aasta möödudes (Oklopčić 2011: 133).

Kokkuvõtlikult, vastavalt Konstitutsioonilisele Hartale on sätestatud vaheperioodiks kahe setsessiooniprotseduuri vahel kolm (3) aastat, mis lõppes 4. veebruaril 2006. aastal.

### **Referendum**

Järgnevalt on oluline vaadelda, kas referendumit toimumine on planeeritud. Eelnevast on näha, et Montenegro inimeste õigus enesemääramisele läbi referendumit korraldamise tuleneb Konstitutsioonilisest Hartast ning et vastavalt hartale on õigus referendumit korraldada kolmeaastase vaheperioodi möödudes (Constitutional Charter 2003: art. 60).

Konstitutsiooniline Harta sätestab ka selle, et referendumit täpsemate tingimuste määramiseks võetakse vastu referendumit seadus, mis vastab rahvusvaheliselt tunnustatud standarditele (Constitutional Charter 2003: art. 60).

Vastavalt Referendumi seadusele määratakse referendum toimumise täpne kuupäev kui referendum otsustatakse välja kuulutada (The Law on the Referendum... 2006: art. 4). Referendumi seadus ise võeti vastu alles 1. märtsil 2006. aastal (Jovanović 2007: 133). Pärast selle seaduse vastuvõtmist “otsustas Assamblee referendum korraldada 21. mail 2006. aastal” (Jovanović 2007: 135).

On näha, et kuigi referendum kuupäeva määramine toimus vastavalt seaduses ettenähtule, sai see määratud vähem kui kaks kuud enne referendum toimumist. Referendumi toimumine oli seega määratud.

Referendumi puhul tuleb aga eraldi vaadelda mitmeid lisatingimusi ning need tulevad analüüsimisele järgemööda.

### Enamuse lävend

Esimese alatingimusena referendum puhul tuleb vaadelda enamuse lävendit. Kas selleks, et referendum tulemus oleks õiguslik, on vaja lihthäälteenamust, absoluutenamust või kvalifitseeritud häälteenamust? Milline protsent on lävendiks kehtestatud?

Montenegro iseseisvumise referendum õnnestumise lävendi määrab ära 2006. aastal vastu võetud Referendumi seadus. Montenegro konstitutsioon vastavaid tingimusi ei sätesta (Venice Commission 2005: art. 30). Vastavalt seadusele on “otsus iseseisvumiseks kehtiv, kui 55% kehtivatest häältest, mis on loetud, pooldavad valikut “jah”” (The Law on the Referendum... 2006: art. 6). Seega, iseseisvust peab Montenegros pooldama “selge enamuse” (Oklopčić 2011: 131), kvalifitseeritud häälteenamus (OSCE 2006: 5). Suurema enamuse kui lihthäälteenamuse nõudmiseks referendumil on mitmeid põhjuseid, kuid peamiseks on referendum tulemuse legitiimsuse suurendamine (Jovanović 2008: 142).

Kvalifitseeritud häälteenamus Montenegros saavutati. Referendumil, mis toimus 2006. aasta 21. mail, hääletas poolt 55,54 % hääletajatest (Jovanović 2008: 145).

Kokkuvõtlikult, Montenegro iseseisvuse referendumi tulemuste kehtimiseks peab olema saavutatud kvalifitseeritud häälteenamus. Kõigist kehtivatest häälest peab olema 55% “jah” hääli.

#### Minimaalse osaluse nõue

Järgneva olulise alatingimusena referendumi korraldamisel tuleb välja tuua minimaalse osaluse nõue. Kas selleks, et referendumi tulemus oleks kehtiv, on vajalik, et teatud hulk valijaid oma hääle annaks?

Montenegro referendumi puhul oli kehtestatud ka minimaalse osaluse nõue. Nõude määras 2006. aastal vastu võetud Referendumi seadus. Vastavalt seadusele on tulemused kohalduvad, kui vähemalt enamus kogu registreeritud hääletajate arvust referendumil hääletas (The Law on the Referendum... 2006: art. 6). Seega on vajalik, et “vähemalt 50% registreeritud hääletajatest referendumil osaleks” (OSCE 2006: 5). Veneetsia Komisjon, kes Montenegro Referendumi seadust analüüsis, leidis, et minimaalse osaluse nõude kehtestamine on “kindlasti rahvusvaheliste standarditega kooskõlas”, kuna suurendab referendumi tulemuse legitiimsust (Jovanović 2008: 141).

Montenegro iseseisvuse saavutamiseks korraldatud referendumil 2006. aastal registreeriti, et valimas käis lausa 86,4% valijaskonnast (OSCE 2006: 16). Kõrge osalusprotsent näitab suurt huvi referendumi vastu.

Montenegro referendumi puhul on seega kehtestatud ka minimaalse osaluse nõue, milleks on 50% registreeritud hääletajate koguarvust.

#### Selgelt püstitatud küsimus

Referendumi toimumise puhul on väga oluliseks tingimuseks ka referendumile pandava küsimuse selgus, üheseltmõistetavus ning see, et küsimus ei sisaldaks emotsionaalseid hoiakuid.

Montenegros korraldatud referendumi küsimus oli sõnastatud Referendumi seaduses järgnevalt: “Kas sa soovid, et Montenegro Vabariik oleks iseseisev riik kõigi rahvusvaheliste ning õiguslike tunnustega?” (The Law on the Referendum... 2006: art. 5). Veneetsia Komisjon, kes analüüsis Montenegro seadusandluse vastavust rahvusvaheliste standarditele, leidis, et küsimus vastab kriteeriumitele, mis referendumi küsimusele sätestatud on. Seega, küsimus on selge, see ei ole eksitav ega soovita vastust ning on võimalik vastata kas “jah”, “ei” või anda tühi hääl (Venice Commission 2005: art. 15). Ka OSCE vaatlejad Montenegro referendumil järeldasid, et referendum küsimus, mille seadus ette nägi, oli “selge ning tagas, et kõik hääletajad said selgelt oma tahet väljendada” (OSCE 2006: 5).

Kokkuvõtlikult, Montenegro referendumile pandud küsimus oli selge, üheselt mõistetav ning ei sisaldanud emotsionaalseid hoiakuid.

#### Hääletamisele lubatavuse tingimused

Järgneva alatingimusena referendum toimumise puhul näeb protseduuriline raamistik ette hääletamisele lubatavuse tingimused. Siinkohal on oluline vaadelda, kes said referendumil hääletada – kas kogu Serbia ja Montenegro kodanikkond/elanikkond või vaid Montenegro kodanikud/elanikud.

Montenegro Referendumi seadus sätestab ka tingimused, millele peavad referendumil hääletajad vastama. Vastavalt seadusele saavad referendumil osaleda kodanikud, kes vastavalt valimisseadusele omavad hääletamisõigust (Law on the Referendum... 2006: art. 3). See vastab Konstitutsioonilises Hartas sätestatule, mille kohaselt kodanikud Serbias ja kodanikud Montenegros omavad mõlemas riigis kõiki kodanike õiguseid, välja arvatud valimistel hääletamine (Constitutional Charter 2003: art. 7).

Vastavalt Montenegro Valimisseadusele saavad referendumil hääletada valijad, kes üldistel valimistel valida saavad – nendeks on Montenegro kodanikud, kes on elanud Montenegros vähemalt 24 kuud enne hääletamise päeva (Venice Commission 2005: art. 45; OSCE 2006: 8). Vastavalt seadusele ei saa seega valida Montenegro kodanikud, kes elavad Serbias (Venice Commission 2005: art. 47). Nagu varasemalt märgitud, siis

Konstitutsioonilinese Hartaga on see kooskõlas (Venice Commission 2005: art. 48). Kuigi Serbia esitas sellekohase kaebuse, siis otsustas Veneetsia Komisjon, et kaebus ei ole põhjendatud ning võib ohverdada referendum tulemuse (Oklopčić 2011: 141). Peamine argument komisjoni otsuse taga oli, et hääletamisele lubatavuse tingimuste osas nii üldistel valimistel kui ka referendum puhul peavad olema samad reeglid (Jovanović 2008: 143). Kuigi arutleti ka selle üle, et ehk on 24 kuu pikkune periood liiga pikk, siis Veneetsia Komisjon järeldas, et tõenäoliselt ei muuda see referendumile legitiimsust küsitavaks (Jovanović 2008: 144).

Eelnevast järeldub, et Montenegro referendumil osalemiseks olid määratud hääletamisele lubatavuse tingimused, kusjuures hääletada said vaid eralduva üksuse, Montenegro kodanikud, kes on Montenegros elanud üle kahe aasta.

#### Tulemuste täpne tõendamine

Viimaseks alatingimuseks referendum toimumise juures on tulemuste täpne tõendamine. Oluline on vaadelda, kas referendum tulemuste tõendamine on olnud täpne ning kas tulemused on välja öeldud kõigil vajalikel tasemetel.

Referendum tulemuste teatamise ja häälte lugemise korra määrab ära Montenegro Referendum seadus. Vastavalt sellele toimuvad mõlemad esmalt omavalitsuse komisjonis ning seejärel vabariigi komisjonis (The Law on the Referendum... 2006). Referendumi esialgsed tulemused tuleb vabariiklikul komisjonil internetis avalikuks teha kohe tulemuste saades ning lõpptulemus 15 päeva jooksul ametlikus teatajas (The Law on the Referendum... 2006: art. 26).

OSCE vaatlejad hindasid, et referendum täielikku läbipaistvust ohustas asjaolu, et osadel juhtudel ei pandud komisjonides koheselt tulemusi üles (OSCE 2006: 17-18). Häälte lugemist hindasid aga vaatlejad positiivselt (OSCE 2006: 18). “Referendumi läbipaistvust ning kindlust tulemuste suhtes tugevdas aga kiire esialgsete ning lõpptulemuste teatamine” (OSCE 2006: 19).

OSCE vaatlejate tähelepanekutest järeldub, et üldine hinnang Montenegro referendumile on hea ning tulemuste tõendamine oli täpne ning olid esitletud kõigil tasemeil.

### **Jagatud territoorium**

Järgnevaks tingimuseks protseduurilises raamistikus on territooriumi jagamise tingimus. Kas eralduv üksus ning endine peremees-riik on saanud omavahel kokkuleppele territooriumi jagamise osas?

Serbia ja Montenegrot moodustavate üksuste territooriumi omavahelise suhestatuse määrab Konstitutsiooniline Harta. Vastavalt sellele moodustab liitriigi liikmesriikide territoorium ning piir Serbia ja Montenegro vahel on vääramatu ning muutmatu (va kokkuleppel) (Constitutional Charter 2003: art. 5). Kuivõrd harta on allkirjastatud 2003. aastal nii Serbia kui Montenegro poolt, siis järeldub, et eksisteeriva piiri osas oli sel hetkel üksmeel. Serbia ja Montenegro vaheline piir määrati esmakordselt Londoni lepinguga 1913. aastal, millega mõlemad pooled samuti nõustusid (Brozović 2011: 6).

On välja toodud, et Euroopa Liidu poolt koostatavates analüüsides ei ole piiriga seonduvat kunagi probleemina välja toodud (Brozović 2011: 4). Seda isegi olukorras, kus täielik Serbia ja Montenegro vaheline piir on veel maha märkimata, tulenevalt Kosovo tunnustamisest Montenegro poolt, mida Serbia tõlgendas enda jaoks ohuna (Brozović 2011: 3). Üldised diplomaatilised suhted Serbia ja Montenegro vahel on aga vaatamata sellele head (Brozović 2011: 3).

Kokkuvõtlikult, Serbia ja Montenegro vahelise piiri osas on üksuste vahel üldine kokkulepe. Vaid Kosovo osas ei ole riigid üksmeelel, kuid Kosovo küsimuse analüüsimine on väljaspool antud magistritöö mahtu. Seega võib järeldada, et kokkulepe territooriumi osas nende kahe riigi vahel on olemas.

## **Jagatud ressursid**

Järgnevalt on oluline vaadelda ka üksuste vahel jagatud ressursse. Kas eralduda soovija ning endise peremees-riigi vahel on ressursside jagamise osas üksmeel või eksisteerib olulisi vaidlusküsimusi?

Serbia ja Montenegro puhul on välja toodud, et kinnisvara küsimused on lahendatud läbi territoriaalsuse printsiibi (Commission 2006: 6; NATO 2007: p. 69) ning finantsvahendite jagamise osas on samuti kokkulepe olemas (Commission 2007: 17). Varad on jagatud juulis 2006. aastal nii, et Montenegro saab 5,88% (NATO 2007: p. 69). Vaid teatud spetsiifilised kodakondsust puudutavad küsimused on võtnud kauem aega, et lahendusi leida (Commission 2007: 17).

Kokkuvõtlikult on näha, et Serbia ja Montenegro on peamiste ressursside jagamise osas omavahel kokkuleppe saavutanud.

## Jagatud võlad

Ressursside jagamise alatingimusena on protseduurilises raamistikus välja toodud ka jagatud võlgade tingimus. Kas võlgade jagamise osas on üksuste vahel kokkulepe?

Serbia ja Montenegro juhtumi puhul toimus võlgade jagamine sarnaselt ressursside jagamisele. Võlgade jagamine toimus vastavalt eelnevatele kavadele (Commission 2006: 19), kus Montenegro sai 5,88% kogu võlakoormast (NATO 2007: p. 69).

Serbia ja Montenegro vahel on seega võlgade jagamise osas kokkuleppe saavutatud.

## **Emamaa valmidus**

Järgnevaks tingimuseks protseduurilises raamistikus on emamaa valmidus. Antud tingimuse juures on oluline vaadelda, kas endine peremees-riik/emamaa on valmis referendumit ning setsessiooni laiemalt tunnustama ning millisest hetkest on valmidus selgelt väljendatud.

Montenegro setsessiooni puhul on peremees-riigiks Serbia. Suhtumisest Montenegro setsessiooni ja referendumisse on Serbia andnud vastakaid signaale, kus president on toetav kuid asepresident mitte (International Crisis Group 2006: 1).

2003. aastal, kui toimusid Euroopa Liidu vahendusel läbirääkimised Serbia ja Montenegro vahel, mis lõppesid liitriigi loomisega, teatas Serbia ja Montenegro “kaitseminister, et sõjavägi aktsepteerib igasugust referendumit tulemust ning sõjaväelist sekkumist ei järgne” (International Crisis Group 2006: 3). Lisaks sellele andis nõusoleku tulemusi aktsepteerida juba ka Serbia valitsus (International Crisis Group 2006: 3).

Enne referendumit toimumist 2006. aastal teatas Serbia president Boris Tadic, et kuigi eelistaks Serbia ja Montenegro ühtset riiki, siis aktsepteerib ta ka eraldumist. Referendumit päeval õnnitles ta Montenegro rahvast ning soovis, et riikide omavaheline läbisaamine oleks hea. Teiste natsionalistlike liidrite nagu Serbia peaminister Vojislav Kostunica reaktsioon, kellel oli ehk isegi rohkem võimu kui presidendil, ei olnud etteaimatav ning esialgu paistis, et reaktsioon võib tulla Tadicit omast erinev. (International Crisis Group 2006: 8; NATO 2007: p. 66)

Montenegro Vabariik kuulutas iseseisvuse välja 3. juunil 2006. Samal päeval tegi Serbia president ÜRO peasekretärile ettepaneku, et Serbia ja Montenegro liikmelisust organisatsioonis jätkab Serbia (Fawn 2008: 276). Serbia tunnustas Montenegro iseseisvust 15. juunil 2006 ning diplomaatilised suhted sõlmiti 22. juunil (NATO 2007: p. 66).

Olenemata erinevate liidrite vastukäivatest seisukohtadest eraldumisele protsessi teatud etappidel, on Montenegro setsessiooni kohta märgitud, et “kõigi osapoolte nõusolek oli (siiski) igal tasemel olemas” (Fawn 2008: 275).

Kokkuvõtlikult võib seega öelda, et emamaa valmisolek oli olemas ning see oli suures plaanis saavutatud enne protsessi algust.

## **Rahvusvahelise kogukonna heakskiit**

Viimaseks tingimuseks protseduurilises raamistikus on rahvusvahelise kogukonna heakskiit. Selle tingimuse raames vaadeldakse, kas referendum toimumisele ning setsessioonile laiemalt on olnud rahvusvahelise kogukonna heakskiit, hukkamõist või on rahvusvaheline kogukond püsinud neutraalsena.

Rahvusvahelise kogukonna roll Serbia ja Montenegro vahelistes asjaajamistes on märkimisväärne. Serbia ja Montenegro vahelisi läbirääkimisi, mille tulemusena moodustati Serbia ja Montenegro Liitriik, vahendas Euroopa Liit (Brusis 2006: 105-106). EL mõjutas seega nii poliitilise õhkkonna kujundamist kui ka referendum õiguslike tingimuste formuleerimist (Jovanović 2007: 129; Oklopčić 2011: 140), sest just EL seisis 55% super-enamuse ning minimaalse osaluse nõude koos kehtestamise eest (Jovanović 2007: 129). Euroopa Liidu Ühtse Välis- ja Julgeolekupoliitika kõrge esindaja Javier Solana määras referendum tingimuste läbirääkimiste protsessi vahendama eriesindaja, kelleks oli Miroslav Lajcak Slovakiast ning tulemusteni jõuti veebruaris 2006 (OSCE 2006: 4). Rahvusvahelise kogukonna tiheda seotuse määras ära juba ka Konstitutsiooniline Harta (Venice Commission 2005: art. 3, lõige 3) ning vaatlejate kohaloleku rahvusvahelistest organisatsioonidest Montenegro Referendumi seadus (The Law on the Referendum... 2006: art. 56).

OSCE vaatlejad hindasid Montenegros toimunud referendumit rahvusvahelistele standarditele vastavaks (OSCE 2006: 1) ning seda hinnati vabaks ja õiglaseks referendumiks (International Crisis Group 2006: 6). On väidetud, et Montenegros toimunud referendum sai rahvusvahelise heakskiidu ning legitiimsuse suuresti tänu Euroopa Liidu rollile protsessis (Oklopčić 2011: 141).

Nagu varasemalt juba mainitud, siis Montenegro kuulutas iseseisvuse välja 3. juunil 2006. aastal. 12. juunil 2006 otsustas EL Montenegroga “sõlmida suhted kui iseseisva riigiga ning kõik Euroopa Liidu liikmesriigid tunnustasid Montenegro iseseisvust” (Commission 2006: 4). 22. juunist 2006. aastast sai Montenegrost OSCE liige (Commission 2006: 6; NATO 2007: p. 62) ning 28. juunil 2006. aastal võeti ta “vastuväideteta vastu ÜRO’sse” (Fawn 2008: 276). Jaanuaris 2007 võeti Montenegro vastu Rahvusvahelisse Valuutafondi ning Maailmapanka (Commission 2007: 18) ning

11. mail 2007. aastal võeti Montenegro vastu Euroopa Nõukokku (*Council of Europe*) (NATO 2007: p. 62).

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et setsessioon Montenegros saavutas rahvusvahelise heakskiidu.

Protseduurilise raamistiku tingimuste esinemise Montenegro juhtumi puhul võtab kokku järgnev tabel:

**Tabel 2.**

<b>Protseduuriline raamistik</b>	<b>Montenegro</b>
1. Konstitutsiooni või lepingu olemasolu	Olemas, CC
2. Protseduuri alustamise õigus	Olemas
3. Vaheperiood setsessiooniprotseduuride vahel	Vaheperiood, 3 aastat
4. Referendum a) Enamuse lävend b) Minimaalse osaluse nõue c) Selgelt püstitatud küsimus d) Hääletamisele lubatavuse tingimused e) Tulemuste täpne tõendamine	Planeeritud a) Kvalifitseeritud, 55% b) Olemas, 50% c) Küsimus selge d) Eralduva üksuse kodanikud e) Tõendatud täpselt
5. Jagatud territoorium	Jagatud
6. Jagatud ressursid a) Jagatud võlad	Jagatud a) Jagatud
7. Emamaa valmidus	Enne protsessi
8. Rahvusvahelise kogukonna heakskiit	Pooldav

## **3.2. Sudaan ja Lõuna-Sudaan**

### **3.2.1. Ajalooline taust<sup>3</sup>**

Väga varajast ajalugu Sudaanis iseloomustab Egiptuse mõju. 6. sajandil tulid piirkonda kristlastest misjonärid ning 7. sajandi keskpaigas saabusid piirkonda araablased. Peaaegu 6 sajandit elasid kristlased ja moslemid rahumeelselt üksteise kõrval, kuid alates 13. sajandist hakkasid Egiptuse valitsejad vallutusretki tegema ja üha enam lõunasse rändama, kuni 16. sajandil kõik alad ühendati. Ottomani impeeriumi all toimus regioonis aga 19. sajandil tihe orjakaubandus, mis püüdis Lääne tähelepanu. Briti väed vallutasid 1882. aastal Egiptuse ning olles saavutanud regioonis prantslastega vallutuste osas kokkuleppe, valitseti Sudaani Briti ja Egiptuse poolt ühiselt. Põhjas saavutati rahu kiiremini ning tsiviiladministratsioon võttis juba 1900. aastast sõjaväe käest valitsemise üle. Lõunas oli Briti valitsuse vastane vastupanu pikaajalisem.

20. sajandi algul sündisid Sudaanis kohalikega mitteamvestamise tulemusena natsionalistlikud tendentsid ning britid otsustasid kohalikke valitsemisse rohkem kaasata. Esialgu tehti seda läbi nõuandva kogu, millest kasvas välja seadusandlik nõukogu, kuhu 1947. aastal kaasati ka lõuna osalus. 1951. aastal nõukogu tühistas riigis Anglo-Egiptuse valitsemise lepingu ja 1953. aastal kirjutas Egiptuse valitsus brittidega alla lepingule, mis andis Sudaanile enesevalitsemise õiguse ning võimaluse kolme aasta pärast enesemääramiseks.

1956. aastal kuulutati Sudaan iseseisvaks vabariigiks, kuigi konfliktid riigis olid juba võtnud kodusõja mõõtmed. 1958. aastal leidis aset riigipööre ning võimule asus kindral Ibrahim Abbud. Lõuna Sudaanis viidi läbi palju uuendusi, mis leidsid tugevat vastupanu – kristlikud misjonärid saadeti välja ning võeti islamistlik suund. Keskvalitsuse tegevusele oli Sudaani lõunaosas suurenev vastupanu ning olukord ei paranenud ka järgnevatel valitsejate ajal. Lõuna mässajate Anya Nya rühmituse poliitiline tiib, Lõuna Sudaani Vabastusliikumine (*South Sudan Liberation Movement, SSLM*), pidas 1971. aastal Sudaani valitsusega läbirääkimisi regionaalse autonoomia ning vägivalda lõpu

---

<sup>3</sup> Koostatud peamiselt Entsüklopeedia Britannica (*Encyclopedia Britannica*) artikli “Sudan 2012” põhjal, kui ei ole teisiti viidatud

osas. 1972. aastal allkirjastati Addis Ababa Leping, mis lõpetas 17-aastase konflikti Anya Nya ja Sudaani vägede vahel ning seadis sisse lõuna autonoomia.

1980. aastateks olid tõusma hakanud Moslemi vennaskond ja Rahvuslik Islamirinne (*National Islamic Front, NIF*) läbi imbunud riigi ametnike hulka ning selleaegne president Nimeiri pidi üha enam nendega arvestama. Kujundati uus islami õigusel põhinev konstitutsioon, mille vastu olid lõunas elavad kristlased ja animistid. Veelgi enam, Nimeiri leppis moslemi vennaskonna seisukohaga, et Addis Ababa Leping oli olnud vale ning 1983. aastal jaotas ta lõuna regiooni taas kolme provintsi vahel. Kodusõda lõuna ja põhja vahel lõi taas lõkkele, tugevamalt kui varem. Sõja üheks põhjuseks oli ka nafta (De Kock 2011a: 6), mis sel ajal avastati. Sudaani konflikti põhjuseid on kokkuvõtlikult iseloomustatud kui perifeeriate majanduslikku ja poliitilist marginaliseerimist ning võimu koondumist keskuse kätte (De Kock 2011b: 13). Samuti on üheks põhjuseks ressursside jagamine (De Kock 2011a: 6).

2005. aasta jaanuaris sõlmis Sudaani valitsus Lõunaga kokkuleppe, Kõikehõlmava rahulepingu (*Comprehensive Peace Agreement, CPA*), mis lõpetas kodusõja. Edasine riigi valitsemine toimus lepingus ette nähtud võimujagamismudeli läbi (Bennett et al. 2010: 22). Moodustati Rahvusliku Ühtsuse (*National Unity*) valitsus ning Lõuna Sudaan sai läbi oma valitsuse moodustamise regionaalse autonoomia (European Union 2011: 11). Iseseisvuse saavutamiseks võis Lõuna Sudaan 6 aasta möödudes korraldada referendum. Referendum iseseisvuse saavutamiseks toimus 9. jaanuaril 2011, kus 98,5% hääletas iseseisvuse poolt (Árabe 2011: 128).

Lisaks referendumile Lõuna Sudaanis pidi toimuma referendum ka Abyei regiooni staatuse osas, et määrata kas regioon jääb Sudaani koosseisu või eraldub koos Lõunaga. Sealne referendum jäi aga hääletamisele lubatavuse tingimuste osas kokkuleppe mitte saavutamise tõttu ära (De Kock 2011b: 13) ning lükati määramata ajaks edasi.

Lõuna Sudaan kuulutas ennast iseseisvaks 9. juulil 2011. aastal.

Sudaani ja Lõuna Sudaani regioonidest annab ülevaate järgnev kaart:



Allikas: Bennett et al. 2010: 17.

### 3.2.2. Protseduuriline raamistik

Käesolevas alapeatükis tulevad järgemööda vaatluse alla protseduurilise raamistiku tingimused Sudaani ja Lõuna Sudaani puhul.

## **Konstitutsiooni või lepingu olemasolu**

Esmalt on oluline vaadelda, kas Sudaanis eksisteeris dokument (konstitutsioon või leping), mis määras üksuse omavahelised suhted. Siinjuures on oluline, et dokument oleks asjakohane setsessiooni raamistiku seisukohalt.

Sudaanis oli alusdokumendiks, mis määras põhja ja lõuna vahelised suhted, Kõikehõlmav rahuleping (*Comprehensive Peace Agreement – CPA*). Kõikehõlmav rahuleping tulenes põhja ja lõuna vahelistest läbirääkimistest ning selle peamine eesmärk oli lõpetada kahe poole vahel aastakümneid kestnud kodusõda (OECD 2011: 19). Samuti lõi see raamistiku edasiseks valitsemiseks ning riigi probleemide lahendamiseks (Árabe 2011: 129). Sealhulgas lubab Kõikehõlmav rahuleping ka referendumi korraldamist ning referendumi toimumist on peetud lepingu täideviimise olulisemaks momendiks (Árabe 2011: 128; Democracy Reporting International 2010: 3).

Kuigi rahulepingust tulenevalt võeti vastu ka üldine Sudaani põhiseadus ning lisaks võttis Lõuna Sudaan vastu põhiseaduse autonoomses üksuses, siis Kõikehõlmav rahuleping on just see dokument, mis määras ära kahe üksuse omavahelised suhted ning lõi raamistiku edasiseks valitsemiseks.

Nagu selgub, siis Sudaani puhul eksisteeris dokument lepingu näol (Kõikehõlmav rahuleping), mis määras ära üksuste omavahelised suhted.

## **Protseduuri alustamise õigus**

On oluline, kas vastavalt konstitutsioonile, lepingule või mõnele muule dokumendile on õigus setsessiooniprotseduuri alustada. Sudaani puhul tuleb ka siin vaadelda Kõikehõlmavat rahulepingut (*CPA*) (Kohen 2006: 16).

Nagu juba mainitud, siis Kõikehõlmava rahulepingu peamine eesmärk oli lõpetada kahe üksuse vahel kaua aega kestnud kodusõda ning luua raamistik riigi edasiseks valitsemiseks. Sealhulgas nägi rahuleping ette ka referendumi korraldamise võimaluse

(Árabe 2011: 129), mis seega lubab rahvuslikku enesemääramist (The Interim National... 2005: art. 219).

Sellest tulenevalt, vastavalt Kõikehõlmavale rahulepingule on Lõuna Sudaani inimestel õigus enesemääramisele läbi referendumi, et “määrata oma riigi tulevane staatus” (CPA 2005: Chapter I, art. 1.3).

Lõuna Sudaani referendumi korraldamine on sellest tulenevalt õiguspärane ning setsessiooni protseduuri tohib algatada, sätestatud on see Kõikehõlmavas rahulepingus.

### **Vaheperiood setsessiooni protseduuride vahel**

Järgnevalt on oluline vaadelda, kas kahe setsessiooniprotseduuri vahele Sudaanis on määratud vaheperiood. Kuivõrd Kõikehõlmav rahuleping on dokument, mis määrab ära referendumide toimumise võimalikkuse, siis on oluline, et eksisteeriks vaheperiood Kõikehõlmava rahulepingu allkirjastamise ning referendumide toimumise vahel.

Tegelikkuses oli vaheperioodi sätestamise eesmärgiks Sudaani ning Lõuna Sudaani vahel eksisteeriva “liidu atraktiivseks tegemine” (Democracy Reporting International 2010: 6).

Kõikehõlmava rahulepingu järgselt on vaheperioodiks Sudaanis kuus (6) aastat (CPA 2005: Chapter I, art. 2.2) ning selle kuueaastase vaheperioodi lõpus peab aset leidma rahvusvaheliselt vaadeldav referendum (CPA 2005: Chapter I, art. 2.5). Kõikehõlmav rahuleping lubab seega referendumide korraldada vaheperioodi lõpus, kuid hiljemalt jaanuaris 2011 (Bennett et al. 2010: 23). Referendum Lõuna Sudaanis toimus 9. jaanuaril 2011. aastal.

Kokkuvõtlikult, Sudaani puhul on määratud vaheperiood, mille pikkuseks on kuus (6) aastat alates 2005. aastast ning mis lõppes 9. juulil 2011. Referendumide toimumise kõige hilisemaks tähtajaks oli määratud 2011. aasta jaanuar.

## Referendum

Järgnevalt on oluline vaadelda, kas referendum toimumine on planeeritud. Eelnevalt selgus, et Lõuna Sudaani inimeste õigus enesemääramisele läbi referendum korraldamise tuleneb Kõikehõlmavast rahulepingust ning et rahulepingu kohaselt on õigus kuueaastase vaheperioodi lõpus referendum korraldada (CPA 2005: Chapter I, art. 1.3; 2.5).

Kõikehõlmava rahulepingu (CPA) järgi peab referendum seega aset leidma 6 kuud enne vaheperioodi lõppu – 9. jaanuaril 2011 (European Union 2011: 11; Democracy Reporting International 2010: 6). Sama kuupäeva referendum toimumiseks kinnitab ka 2009. aastal vastu võetud Lõuna Sudaani Referendumi Akt, mille kohaselt on referendum kuupäevaks 9. jaanuar 2011 (The Southern Sudan Referendum Act 2009: art. 3; 5). Määratud kuupäeval, 9. jaanuaril 2011 referendum Lõuna Sudaanis ka toimus. Samaks ajaks oli esialgselt planeeritud ka teise referendum toimumine Abyei regioonis, mis aga teadmata ajaks edasi lükati. Antud küsimus leiab käsitlust “jagatud territooriumi” punkti all, kuivõrd peamiselt on referendum edasilükkamise põhjuseks territoriaalne vaidlus. Referendumi toimumise puhul Lõuna Sudaanis on vaatluse all seega sealne referendum.

Kokkuvõtlikult, referendum Lõuna Sudaanis oli plaanitud võrdlemisi pikal perioodil enne toimumist ning seda ka täpse kuupäevaga.

Referendumi toimumise puhul on mitmed alatingimused, mis väärivad eraldi tähelepanu, kuivõrd määravad ära referendum edukuse. Järgnevalt tulevad seega vaatluse alla enamuse lävend, minimaalse osaluse nõue, selgelt püstitatud küsimus, hääletamisele lubatavuse tingimused ning tulemuste täpne tõendamine.

### Enamuse lävend

Esmalt tuleb referendum alatingimustest vaatluse alla enamuse lävendi tingimus. Antud kriteerium määrab ära, milline on referendum edukuseks vajalik poolthälte nõue. Nagu varasemalt mainitud, on selleks erinevaid võimalusi – kas lihthälteenamus, absoluutenamus või kvalifitseeritud hälteenamus.

Lõuna Sudaani referendumi edukuseks vajalikud tingimused on sätestatud Lõuna Sudaani Referendumi Aktis. Vastavalt aktile kindlustab võidu referendumil lihthälteenamus, ehk “50% + 1 kogu loetud häälest” (The Southern Sudan Referendum Act 2009: art. 41, lõige 3).

Tingimus, et lihthälteenamuseks peab olema poolt või vastu hääli 50% + 1 kogu loetud häälest, mitte kehtivatest, on kaasa toonud ka kriitikat. On hüpoteetiliselt märgitud, et tihedas võistluses võib tekkida olukord, kus “mittekehtivad hääled võivad viia mõlema valiku koguprotsendi alla 50” (Democracy Reporting International 2010: 4). Tegemist ei ole aga väga reaalse ohuga ning nagu Sudaani puhul oli näha, siis setsessiooni pooldas ülekaalukas protsent valijatest. 98,5% hääletajatest pooldas 2011. aasta jaanuaris iseseisvust (Árabe 2011: 128).

Selleks, et referendum Lõuna Sudaanis oleks siduv, on vajalik lihthälteenamus 50% + 1 hääle näol.

#### Minimaalse osaluse nõue

Referendumi siduvuse kriteeriumina on võimalik lisaks enamuse lävendile määrata ka minimaalse osaluse nõue. Selle kohaselt peab referendumil hääletamas käima teatud protsent valijaskonnast.

Lõuna Sudaani Referendumi Akt näebki ette, et referendumi edukuseks peab olema oma hääle andnud vähemalt 60% registreeritud hääletajatest (The Southern Sudan Referendum Act 2009: art. 41, lõige 2, punkt a).

Nagu märgitud Serbia ja Montenegro juhtumi puhul, siis minimaalse osaluse nõude kehtestamine ei ole vastuolus rahvusvahelise õigusega. Samas on oluline välja tuua Veneetsia Komisjoni seisukoht, kes ei poolda osaluse nõude kehtestamist (Democracy Reporting International 2010: 7). On selge, et minimaalse osaluse nõude kehtestamisel saavad olulisust juurde aspektid nagu hääletajate õigesti lugemine ning hääletamise võimaluste võrdsus (Democracy Reporting International 2010: 4). Nõude kehtestamine ise legitiimsust aga ei vähenda. Referendumil Lõuna Sudaanis osales väga suur hulk

hääletajaid. Lõpptulemuste kohaselt osales referendumil 97,58% valijaist (European Union 2011: 9).

Kokkuvõtlikult, selleks, et referendum Lõuna Sudaanis oleks siduv, on määratud ka minimaalse osaluse nõue, milleks on 60% registreeritud hääletajatest.

### Selgelt püstitatud küsimus

Referendumi toimumise puhul on oluline küsimus, mille üle hääletajad otsustavad. Ehk kas referendumile pandud küsimus on selge, üheseltmõistetav ning ei tekita liigselt emotsionaalseid hoiakuid?

Lõuna Sudaani iseseisvuse referendumile pandud küsimus on välja toodud Lõuna Sudaani Referendumi Aktis. Valijatel on seega võimalik oma hääl anda ühele kahest võimalusest, mis on kirja pandud järgnevalt:

“i. Kinnitus liidule Sudaaniga jättes jõusse Kõikehõlmava rahulepingu ning Konstitutsiooniga asutatud valitsemise;

ii. Setsession” (The Southern Sudan Referendum Act 2009: art. 6).

Kuigi *Democracy Reporting International* märgib, et teise valiku puhul oleks võinud eelistada setsessiooni koos Lõuna Sudaani nimega, et eralduja oleks selgem, hinnatakse, et tõenäoliselt oli see valijatele sellest olenemata hästi teada (2010: 7). Välja tuleb aga tuua ka asjaolu, et vastavalt teoreetilises osas märgitud Selguse Aktile Kanadas võib sõna “setsessioon” omada liigset emotsionaalset hoiakut. Antud aspektil aga Lõuna Sudaani referendumi küsimust hinnates peatunud ei ole.

Seega, referendumile pandud valik oli *Democracy Reporting International* hinnangul valijatele selge ning üheseltmõistetav.

## Hääletamisele lubatavuse tingimused

Järgnevaks oluliseks alatingimuseks referendumi korraldamise puhul on hääletamisele lubatavuse tingimused. Antud tingimuse all määratakse, kellel on õigus referendumul oma hääl anda ning kellel see õigus puudub.

Lõuna Sudaani Referendumi Akt määrab ära tingimused, millele peab hääletaja vastama. Nendeks tingimusteks on:

“1. Sündinud vanematele, kellest üks või mõlemad kuuluvad mingisse põlissugukonda, kes elavad Lõuna Sudaanis 1. jaanuaril 1956 või enne seda, või kelle esivanemad on võimalik tuvastada kuuluvat ühte Lõuna Sudaani etnilisse kogukonda;

2. Püsielanik, ilma katkestuseta, või kelle üks vanematest või vanavanematest elavad permanentselt, ilma katkestuseta, Lõuna Sudaanis alates 1. jaanuarist 1956; (---)” (The Southern Sudan Referendum Act 2009: art. 25).

Nagu näha, siis hääletamiseks ei pea olema Sudaani kodanik (Democracy Reporting International 2010: 10), aga grupid või elanikud kes ei ole põliselanikud, kuid kes elavad või on sündinud Lõuna Sudaanis pärast 1955. aastat, ei saa hääletada (Abdulbari 2011: 171). Hääletada on võimalik Lõuna Sudaanis, aga ka mujal (põhjas või kolmandates riikides). Kahe tingimuse puhul saab aga hääletada vaid Lõuna Sudaanis:

“a) keegi, kelle päritolu on tagasi viidav ühe etnilise kogukonnani Lõuna Sudaanis, kuid kes ei ole elanud püsivalt, ilma katkestuseta, Lõuna Sudaanis enne 1. jaanuari 1956;

b) püsielanik, ilma katkestuseta, või kelle üks vanematest või vanavanematest on resideerunud püsivalt, ilma katkestuseta, Lõuna Sudaanis enne 1. jaanuari 1956” (The Southern Sudan Referendum Act 2009: art. 27, lõige 3).

Kui hääletaja ei kvalifitseeru hääletamiseks väljaspool Lõuna Sudaani, siis tuleb hääletamiseks reisida lõunasse (Democracy Reporting International 2010: 11). Oluline on tähele panna, et Lõuna Sudaani puhul ei ole hääletajate näol tegemist kodanikega, vaid Lõuna Sudaani päritolu inimestega. Sudaani päritolu inimestel referendumul aga ülaltoodud kriteeriumite järgi hääletada võimalik ei olnud.

Nagu varasemalt märgitud, olid just hääletamisele lubatavuse tingimused need, mille osas kokkuleppe mitte saavutamine lükkas referendumide toimumise Abyei regioonis määramata ajaks edasi (De Kock 2011b: 13). Lõuna Sudaani referendumide osas jõuti aga tingimuste osas kokkuleppele.

Kui võrrelda hääletajate registreerimist 2011. aasta referendumide ning 2010. aasta valimiste vahel, siis referendumidele registreeriti umbes 80% sellest arvust, kes registreerisid 2010. aasta valimisteks. See võis tuleneda lühemast registreerimise ajast enne referendumit. (European Union 2011: 8)

Lõuna Sudaani referendumide osas jõuti hääletamisele lubatavuse tingimuste osas seega kokkuleppele ning hääletada said vaid Lõuna Sudaani päritolu inimesed.

#### Tulemuste täpne tõendamine

Järgnevas alatingimuseks referendumide korraldamise puhul on referendumide tulemuste täpne tõendamine ning tulemuste teatamine kõigil tasanditel.

Lõuna Sudaani referendumide tulemuste teatamise korra määrab ära Lõuna Sudaani Referendumide Akt. Hääletamiskeskused koguvad hääled kokku ning teatavad tulemused sealsamas. Keskusest edastatakse tulemused kõrgematesse komiteedesse, kus samuti toimub tulemuste teatamine. Edasi antakse tulemused Lõuna Sudaani Referendumide büroosse, kus kogutakse kokku hääled kõigist kõrgematest komiteedest, tehakse teatavaks ning edastatakse tulemused referendumide Komisjoni. Komisjon, olles kogunud tulemused nii lõunast, põhjast kui kolmandatest riikidest, teatab referendumide esialgsed tulemused. Kui esialgseid tulemusi ei vaidlustata, on need lõplikud tulemused. (The Southern Sudan Referendum Act 2009)

Nagu selgub, siis Referendumide Akti kohaselt deklareeritakse tulemused kõigil hääle lugemise ja liitmise tasanditel, kuid täpsemalt ei selgitata, mida deklareerimine endas kätkeb (Democracy Reporting International 2010: 13). See annab deklareerimisel võimaluse mitmeti tulemusi kuvada. Referendumide vaatlejad Lõuna Sudaanis on välja toonud, et “kohati puudus tasandite vahel efektiivne kommunikatsioon” (European Union 2011: 7), samas kui on märgitud, et hääle liitmine toimus igal tasandil

(European Union 2011: 9). Carteri Keskus (*Carter Center*), kellel olid samuti Lõuna Sudaanis vaatejad, on märkinud, et referendumil toimus nii häälte lugemine kui teatamine läbipaistvalt ning vastavalt üldistele reeglitele (Carter Center 2011).

Kokkuvõtlikult, Lõuna Sudaani Referendumi Akt näeb ette tulemuste lugemise ja teatamise igal häälte lugemise tasandil ning suuremaid probleeme ja kõrvalekaldeid ettekirjutatust ei esinenud.

### **Jagatud territoorium**

Järgmine tingimus protseduurilises raamistikus pärast referendumit on territooriumi jagamise tingimus – kas eralduv üksus ning peremees-riik on saanud territooriumi jagamise osas kokkuleppele?

Sudaani puhul on territooriumi jagamine väga olulise tähtsusega, kuna territoriaalsed ja piirivaidlused on väga pikaajased ning tõsised (Árabe 2011: 128; Bennett et al. 2010: 19). Kuigi Kõikehõlmav rahuleping sätestab, et “1956. aasta piir Põhja ja Lõuna vahel on puutumatu” (CPA 2005: Chapter IV, art. 1.4), on vaatamata sellele palju territooriumi puudutavaid vaidlusi. Hinnanguliselt on kokkulepe umbes 80% Põhja ja Lõuna vahelisele piirile (De Kock 2011b: 13), kuid vaidlusalused piirid moodustavad üle 2000 kilomeetri (Salman 2011: 155). Territooriumi jagamise vaidlused on peamiselt kahte laadi – vaidlusalused piirialad ning piiri märkimise probleem.

Bennett et al. on välja toonud, et peamiselt on viis olulisemat vaidlust piirilähedaste alade üle (2010: 26). Territoriaalsete vaidluste üheks eredaimaks näiteks on vaidlusaluse Abyei regiooni saatus. Abyei regiooni olulisus tuleneb suuresti sellest, et seal on naftavarud (De Kock 2011a: 21). Kõikehõlmav rahuleping nägi Abyei elanikele ette eraldi referendumit samaaegselt kui toimus referendum Lõuna Sudaanis, et nad saaksid otsustada oma kuuluvuse üle kas põhja või lõunasse (The Interim National... 2005: art. 183, lõige 3; CPA 2005: Chapter IV, art. 1.3). Antud magistratöö kirjutamise hetkel on Abyei saatus endiselt lahtine (South Sudan’s oil... 2012), kuivõrd referendumit toimumine on edasi lükatud määramata ajaks. Edasi lükkamise põhjuseks on

kokkuleppe mitte saavutamisele hääletamisele lubatavuse tingimuste üle, kuivõrd mõlemad pooled soovivad, et regioon kuuluks neile.

Lisaks Abyei regiooni vaidlusele on veel neli vaidlusalust ala. Nendeks on “esalt piir, mis eraldab Renk’i maakonda Upper Nile osariigis põhja White Nile osariigist; piirjoon, mis jookseb lõuna Unity osariigi ja põhja Lõuna Kordofani vahel (määrab kontrolli Heglig nafta piirkonna üle); kas Bahr al-Arab jõgi määrab täpse piiri lõuna Barh el Ghazali ja põhja Darfuri vahel; milline jõgi määrab täpse eraldusjoone lõunasse kuuluva Lääne Bahr el-Ghazali ja põhja kuuluva Lõuna Darfuri vahel” (Bennett et al. 2010: 26-27).

Olulised probleemküsimused, sealhulgas territoriaalsed, oleksid pidanud lahenduse leidma enne vaheperioodi lõppu juulis 2011 (Salman 2011: 157). Käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel ei ole piirivaidlused endiselt lahendust leidnud (South Sudan’s oil... 2012), kuigi referendum toimumisest on möödas üle aasta ning Lõuna Sudaani iseseisvuse väljakuulutamise saab peagi aasta. Lahenduseni jõudmisele vastupidiselt on territoriaalsed vaidlused muutunud vägivaldseks. Aprillis 2012, pärast kuudepikkust konfliktset perioodi (South Sudan conflict... 2012), algasid piirialadel järjekordsed vägivaldsed kokkupõrked Sudaani ja Lõuna Sudaani vägede vahel (Renewed fighting on Sudan... 2012).

Kokkuvõtlikult saab märkida, et Sudaani ja Lõuna Sudaani vahel puudub kokkulepe territooriumi jagamise osas.

### **Jagatud ressursid**

Territooriumi jagamise kõrval on oluline ka kokkuleppe saavutamise ressursside jagamise osas eralduva üksuse ning endise peremees-riigi vahel. Vaheperioodil toimus ressursside (nafta aastatulude) jagamine Kõikehõlmava rahulepingu järgselt võrdselt, 50%-50% baasil, kuid pärast vaheperioodi tuleb saavutada uued kokkulepped (De Kock 2011b: 13).

Sudaani puhul on olulisemateks ressurssideks, mille jagamist analüüsida, nafta ning vesi. Antud peatükis leiab peamiselt käsitlust nafta jagamise küsimus. Seda põhjusel, et

jõed mõjutavad ka teisi riike ümbruskonnas ning seega ei ole see pelgalt Sudaani ja Lõuna Sudaani vaheline küsimus – olulise asjassepuutuvana tuleb välja tuua näiteks Egiptus. Vee jagamise puhul on peamiseks küsimuseks, kas Lõuna Sudaan aktsepteerib kehtivaid lepinguid Niiluse vee jagamise osas või töötab koos teiste ümbruskonna riikidega, et sõlmida uus leping (Bennett et al. 2010: 27).

Oluliseks ressursiks, mille jagamise osas Põhja ja Lõuna peavad kokkuleppele jõudma, on seega nafta (De Kock 2011b: 13). Oluline on see küsimus seepärast, et kaks kolmandikku naftavarudest on Lõunas ning Abyei regioonis ning torujuhe eksportimiseks ning rafineerimistehased on Põhja omad (Árabe 2011: 129; Bennett et al. 2010: 27). Teiste andmete järgi on “Lõunas isegi hinnanguliselt 82-95% nafta maardlatest, sõltuvalt piiri märkimisest” (Bennett et al. 2010: 27).

Sellest tulenevalt peavad osapooled kokkuleppele jõudma, kuidas omavahel kasumit jagada ning kas lõuna peab maksma põhjale kuuluva taristu kasutamise eest (Bennett et al. 2010: 27). Küsimus on mõlema poole jaoks väga tundlik. Vastavalt Kõikehõlmava rahulepingu kasumi jaotusele 50/50 põhimõttel moodustab Lõuna Sudaani sissetulekust hinnanguliselt 98% nafta eksport (De Kock 2011b: 13) ning Sudaan toetub naftale 65% ulatuses (De Kock 2011a: 13). Suure sõltuvuse tõttu naftast on küsimust presenteeritud ka kui Lõuna Sudaani rahvuslikku küsimust (De Kock 2011a: 6). Kuna suurem osa naftavarudest asuvad Lõuna Sudaani aladel (De Kock 2011c: 11), siis ka Sudaani jaoks ei ole selle kaotamine kerge.

Ressursside jagamise osas on läbirääkimised toimunud juba aastast 2010 (De Kock 2011c: 11). Referendumi korraldamise hetkeks ei olnud olulised küsimused, sealhulgas ka ressursside jagamine, lahendust leidnud ning Salman Salman märkis enne vaheperioodi lõppu, et pole kindel, kas järele jäänud vaheperioodi jooksul küsimustes üksmeelele jõutakse (Salman 2011: 157). De Kock märgib, et oma artikli kirjutamise hetkel, detsembris 2011, kui vaheperioodi lõpust on möödunud mitu kuud, peavad riigid endiselt tõsiselt läbirääkimisi (De Kock 2011c: 12). Nafta jagamine on pidevalt üks keskseid teemasid.

Antud magistritöö kirjutamise hetkel, kui referendumist on möödunud üle aasta, ei ole ressursside, peamiselt nafta jagamise osas Sudaani ja Lõuna Sudaani vahel endiselt

kokkuleppele jõutud. Üksmeel puudub veel endiselt aprillis ja mai alguses aastal 2012, kas ja kui palju peaks Lõuna Sudaan Sudaani taristu kasutamise eest tasu maksma (South Sudan's oil... 2012) ning kuidas jaotada nafta ekspordi eest saadud kasum (UN passes resolution... 2012).

Kokkuvõtlikult võib öelda, et ressursside jagamise osas Sudaani ja Lõuna Sudaani vahel kokkulepe puudub.

### Jagatud võlad

Ressursside jagamise kõrval on alateemana oluline välja tuua ka võlgade jagamine eralduva üksuse ja peremees-riigi vahel. Küsimus on tähtsana välja toodud ka Sudaani ja Lõuna Sudaani vaheliste probleemide lahendamisel (Árabe 2011: 129; European Union 2011: 13).

Sudaanil on hinnanguliselt välisvõlga 2008. aasta seisuga Rahvusvahelise Valuutafondi (*International Monetary Fund – IMF*) andmetel 34 miljonit USA dollarit. Välisvõla jagamine on aga Põhja ja Lõuna vahel valus punkt. Lõuna Sudaani Rahva Vabastusliikumine (*Sudan People's Liberation Army – SPLM*) keeldub osa võlga Lõuna Sudaanile võtmast, kuna väidetavalt on selle raha eest sõditud Lõuna vastu. (Bennett et al. 2010: 27)

Antud magistritöö kirjutamise hetkel, kui referendumist on möödunud üle aasta, ei ole võlgade jagamise osas Sudaani ja Lõuna Sudaani vahel ressursside ning territooriumiga sarnaselt endiselt edusamme tehtud.

Võlgade jagamise osas Sudaani ja Lõuna Sudaani vahel seega kokkulepe endiselt puudub.

## **Emamaa valmidus**

Oluline aspekt setsessiooni puhul on see, kas endine emamaa ehk peremees-riik eraldumist üldisemalt ning referendumit kitsamalt tunnustab. Mõju avaldab ka see, mis etapis tunnustus saavutatud on.

On märgitud, et Sudaani valmidus Lõuna Sudaani eraldumist tunnustada oli olemas alles jaanuaris 2010 (rohkem kui neli aastat pärast vaheperioodi algust), kui president Omar al-Bashir ütles, et Sudaan aktsepteerib igasugust referendumit tulemust (Bennett et al. 2010: 19). Varasemalt vaheperioodi jooksul oli aga valitsev partei Sudaanis teinud mitmeid kordi väljaütlemisi, et ei tunnusta eraldumist ega seda protsessi (European Union 2011: 13). Alates jaanuarist aga paistis, et presidendi toetus on olemas (Hanzich 2011: 38).

President Omar al-Bashir kinnitas veel oma seisukohta üheksa päeva enne referendumit, et tunnustatakse igasugust referendumit lõpptulemust, ning 4. jaanuaril 2011, külastades Lõuna Sudaani pealinna Jubat (European Union 2011: 13). Lõuna Sudaani referendumitulemused öeldi välja 7. veebruaril 2011 ning samal päeval tunnustas seda Sudaan (Salman 2011: 155); president Bashir teatas lisaks televisioonis, et Lõuna Sudaani inimeste vaba valikut austatakse (European Union 2011: 65).

Selgub, et Lõuna Sudaani eraldumisele oli emamaa valmisolek olemas, kuid see oli saavutatud vaheperioodi jooksul ehk protsessi käigus.

## **Rahvusvahelise kogukonna heakskiit**

Emamaa valmiduse kõrval setsessiooni tunnustada on oluline aga ka rahvusvahelise kogukonna reaktsioon laiemalt. Kas rahvusvaheline kogukond aktsepteerib referendumit ning uue riigi teket?

Lõuna Sudaani puhul on rahvusvaheline kogukond olnud protsessiga tihedalt seotud juba algusest, eriti aktiivsetena riigis on välja toodud USA ja Hiina (Árabe 2011: 131). Eriti suur Lõuna Sudaani iseseisvuse pooldaja oligi just USA (Árabe 2011: 131), kes abistas Kõikehõlmava rahulepingu elluviimisel ning referendumit korraldamisel (Gration

2011: 11-12). Kõikehõlmav rahuleping, mis sõlmiti 2005. aastal, on suuresti rahvusvahelise seotuse ning mediatsiooni (peamiselt USA aga ka teiste rahvusvaheliste üksuste) tulemus ning see seob väidetavalt rahvusvahelise kogukonna referendumi tulemusega juba enne selle toimumist (Temin 2010: 3). Rahvusvahelise kogukonna kohaloleku referendumi toimumisel määras ka Lõuna Sudaani Referendumi Akt (2009: art. 7).

Lõuna Sudaani referendumit ja ka uue riigi teket rahvusvaheline kogukond tunnustas. Referendumi vaatelejad erinevatest organisatsioonidest on öelnud, et õigeaegne ning rahumeelne setsessiooni toimumine on märkimisväärne saavutus, Lõuna Sudaani inimeste väljendus ja on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega (European Union 2011: 5). Välja on toodud ka, et referendum oli läbi viidud vabas õhkkonnas (De Kock 2011b: 12). Referendumi tulemuste teatamise järel tegi ametliku avalduse ka USA president Barack Obama, kes õnnitles Lõuna Sudaani rahvast ning teatas, et USA tunnustab Lõuna Sudaani juulis, kui iseseisvus välja kuulutatakse (European Union 2011: 65). ÜRO peasekretär Ban Ki-Moon kutsus stabiilsuse eesmärgil aga “rahvusvahelist kogukonda üles Lõuna Sudaani rahvast abistama” (European Union 2011: 65).

Lõuna Sudaan kuulutas oma iseseisvuse välja 9. juulil 2011 aastal. ÜRO liikmeks võeti Lõuna Sudaan 14. juulil 2011. aastal (UN welcomes South... 2011). Aprilli keskel 2012 sai Lõuna Sudaanist Rahvusvahelise Valuutafondi (*International Monetary Fund – IMF*) ja Maailmapanga (*World Bank – WB*) liige (Sudan president seeks... 2012).

Kokkuvõtlikult võib öelda, et rahvusvaheline kogukond on Lõuna Sudaani eraldumist Sudaanist toetanud.

Protseduurilise raamistiku tingimuste esinemise Lõuna Sudaani juhtumi puhul võtab kokku järgnev tabel:

**Tabel 3.**

<b>Protseduuriline raamistik</b>	<b>Lõuna Sudaan</b>
1. Konstitutsiooni või lepingu olemasolu	Olemas, CPA
2. Protseduuri alustamise õigus	Olemas
3. Vaheperiood setsessiooniprotseduuride vahel	Vaheperiood, 6 aastat
4. Referendum a) Enamuse lävend b) Minimaalse osaluse nõue c) Selgelt püstitatud küsimus d) Hääletamisele lubatavuse tingimused e) Tulemuste täpne tõendamine	Planeeritud täpse kuupäevaga a) Lihtenamus, 50%+1 b) Olemas, 60% c) Küsimus selge d) Eralduva üksuse päritoluga inimesed e) Tõendatud täpselt
5. Jagatud territoorium	Ei ole jagatud
6. Jagatud ressursid a) Jagatud võlad	Ei ole jagatud a) Ei ole jagatud
7. Emamaa valmidus	Protsessi käigus
8. Rahvusvahelise kogukonna heakskiit	Pooldav

#### **4. Tulemuste analüüs**

Uurimuse käigus vaadeldi teoreetilises osas koostatud protseduurilise raamistiku tingimuste esinemist kahe juhtumi puhul. Esmalt oli vaatluse all Montenegro ning seejärel Lõuna Sudaan. Tulemuste põhjal on võimalik hinnata juhtumite konsensusliku setsessiooni määra ning töö aluseks oleva hüpoteesi paikapidavust.

Käesolevas peatükis esitatakse esmalt empiirilise uuringu tulemused võrdleva tabeli kujul. Seejärel vaadeldakse millised tingimused olid juhtumite puhul sarnased ning millised erinevad. Viimasena hinnatakse hüpoteesi paikapidavust ning protseduurilist raamistikku.

Empiirilise analüüsi tulemused on esitatud kokkuvõtlikult järgnevas võrdlevas tabelis:

**Tabel 4.**

<b>Protseduuriline raamistik</b>	<b>Montenegro</b>	<b>Lõuna Sudaan</b>
1. Konstitutsiooni või lepingu olemasolu	Olemas, CC	Olemas, CPA
2. Protseduuri alustamise õigus	Olemas	Olemas
3. Vaheperiood setsessiooniprotseduuride vahel	Vaheperiood, 3 aastat	Vaheperiood, 6 aastat
4. Referendum a) Enamuse lävend b) Minimaalse osaluse nõue c) Selgelt püstitatud küsimus d) Hääletamisele lubatavuse tingimused e) Tulemuste täpne tõendamine	Planeeritud a) Kvalifitseeritud, 55% b) Olemas, 50% c) Selge d) Eraldujad e) Täpselt	Planeeritud täpse kuupäevaga a) Lihtenamus b) Olemas, 60% c) Selge d) Eraldujad e) Täpselt
5. Jagatud territoorium	Jagatud	Ei ole jagatud
6. Jagatud ressursid a) Jagatud võlad	Jagatud a) Jagatud	Ei ole jagatud a) Ei ole jagatud
7. Emamaa valmidus	Enne protsessi	Protsessi käigus
8. Rahvusvahelise kogukonna heakskiit	Pooldav	Pooldav

Võrdlevast tabelist on näha, et referendumile eelnevad tingimused protseduurilises raamistikus kahe juhtumi puhul võib hinnata suuremas osas kattuvaks. Mõlema juhtumi puhul oli olemas üksuste vahel dokument. Montenegros oli selleks Konstitutsiooniline Harta ning Lõuna Sudaani puhul Kõikehõlmav rahuleping. Dokumendid olid aluseks riikide edasisele toimimisele.

Samuti oli mõlema juhtumi puhul setsessiooni protseduuri alustamise õigus, mis sisaldus eelnevalt väljatoodud dokumentides. Nii Montenegros kui Lõuna Sudaanis oli kehtestatud setsessiooniprotseduuride vahel vaheperiood. Montenegros võis referendumit korraldada 3 aasta möödudes ning Lõuna Sudaanis oli vaheperioodiks 6 aastat, kusjuures referendum tuli korraldada pool aastat enne vaheperioodi lõppu.

Mõlema juhtumi puhul olid planeeritud referendumid, mis Montenegros ja Lõuna Sudaanis ka toimusid. Olulise lisaaspektina tuleb märkida, et Sudaanis oli esialgu planeeritud kaks referendumit – Lõuna Sudaanis ning Abyeis. Abyei referendum aga kokku lepitud ajal ei toimunud ning lükati määramata ajaks edasi. Referendumit puhul on Sudaani kontekstis vaadeldud seega Lõuna Sudaanis toimunud referendumit ning Abyei küsimus leiab käsitlemist jagatud territooriumi punkti all, kuna sisuliselt on tegemist territoriaalse vaidlusega. Erinevusena Montenegro ja Lõuna Sudaani referendumite puhul võib välja tuua ka selle, et Lõuna Sudaani juhtumi puhul oli täpne referendumit toimumise kuupäev oluliselt varem määratud kui Montenegro juhtumi puhul.

Referendumit alatingimuste osas on märgata Lõuna Sudaani ja Montenegro vahel teatavaid erinevusi, mis puudutavad enamuse lävendit ning minimaalse osaluse nõuet. Montenegro juhtumi puhul kasutati minimaalse osaluse nõuet koos kvalifitseeritud häälteenamuse nõudega (või superenamuse nõudega). Lõuna Sudaanis kasutati minimaalse osaluse nõuet aga koos lihthäälteenamuse nõudega. Veneetsia Komisjon, kes hindas Montenegro seadusandluse vastavust rahvusvahelistele standarditele, on aga oma analüüsis märkinud, et kui lihthäälteenamus ei sobi (referendumit puhul on suurem enamus õigustatud), siis on kaks enamuse nõude võimalust (Jovanović 2008: 142). Esmalt on võimaluseks kvalifitseeritud häälteenamuse nõudmine ning teisalt on võimalus, et hääletama peab lihtenamuse ning peab olema teatav protsent (näiteks 35% ja 50% vahel) poolthääli (Venice Commission 2005: art. 29). Nagu näha, siis Veneetsia Komisjoni ettekirjutusele vastab osaliselt vaid Montenegro juhtum, kuna minimaalse osaluse lävendiks oli 50% ning poolthääli peab olema 55%, ehk teatav protsent. Samas ületab 55% protsendi nõue nende poolt välja toodud nõutud poolthäälte hulga. Kokkuvõtlikult, mõlema juhtumi nõudeid on hinnatud aga rahvusvaheliste standarditega kooskõlas olevateks. Võib järeldada, et olulisim on, et lahenduse osas oleks üksmeel

(Jovanović 2008: 142). Protseduurilise raamistiku jaoks on esmatahtis, et tingimused on selgelt määratletud.

Järgnevalt, referendumile pandud küsimus (nagu Montenegros) või valik (nagu Lõuna Sudaanis) on hinnatud selgeks mõlema juhtumi puhul. Lõuna Sudaani puhul oleks saanud küsimust paremini sõnastada, kuid *Democracy Reporting Internationali* lõpphinnangu kohaselt oli see hääletajatele mõistetav (2010: 7).

Sarnaselt on Lõuna Sudaanis ja Montenegros lahendatud hääletamisele lubatavuse tingimuste küsimus. Mõlemal juhul said hääletada vaid eralduva üksuse kodanikud (Montenegro puhul) või selle üksuse päritoluga inimesed (Lõuna Sudaani puhul). Mitte eralduva osa seas (ehk endises peremees-riigis) referendumit kummagi juhtumi puhul ei korraldatud.

Tulemuste tõendamine on rahvusvahelistele referendumide vaatlejatele tuginedes mõlema juhtumi puhul hinnatud täpseks. Montenegro juhtumi puhul tuginetakse OSCE Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Üksuse (*ODIHR*) (2006) hinnangule ning Lõuna Sudaani puhul Euroopa Liidu (2011) ning Carteri Keskuse (2011) hinnangutele.

Juhtumite puhul võib erinevaks hinnata emamaa valmisoleku, mis saavutati Montenegro juhtumi puhul enne protsessi, kuid Lõuna Sudaani puhul protsessi käigus. Mõlemal juhul on emamaa valmisolek olemas, kuid saavutatud on see erineval ajal. Montenegro puhul oli emamaa valmidus väljendatud juba vaheperioodi kehtestamise ajal. Sudaani puhul oli aga emamaa valmiduse väljendus märgitud alles rohkem kui neli aastat pärast vaheperioodi algust. Rahvusvahelise kogukonna heakskiit oli nii Montenegro kui Lõuna Sudaani puhul olemas. Mõlema juhtumi puhul oli rahvusvaheline kogukond pigem setsessiooni pooldav.

Oluline erinevus kahe juhtumi puhul tuleb esile, kui vaadelda ressursside, võlgade ning territooriumi jaotust. Kui Montenegro ja Serbia on saanud antud küsimustes kokkuleppele, siis Lõuna Sudaan ja Sudaan seda teinud ei ole. Tegemist on aga väga olulise küsimusega, kuivõrd on öeldud, et Sudaani ja Lõuna Sudaani tulevik sõltub sellest, kas ja kuidas nad omavahel ressursside ja territooriumi jagamise osas kokkuleppele saavad (De Kock 2011a: 6), kuna nafta jagamine võib olla ka sõja allikaks (De Kock 2011a: 15) ning piiri märkimise probleemid viitavad endiselt suurele konfliktile

võimalikkusele (De Kock 2011a: 20). Väidetavalt on just Abyei staatuse mitte lahendamine sealsete vägivaldsete aktide ning ebastabiilsuse taga (European Union 2011: 12) ning näide sellest, kuidas territoriaalne vaidlus mõjutab negatiivselt poliitilisi protsesse (referendumi ärajäämine). Serbia ja Montenegro suhted on olnud reeglina aga rahumeelsed ning “riikide vahel eksisteerivad head diplomaatilised suhted” (Brozović 2011: 3). Seega lahendamata küsimused nagu ressursside ja territooriumi jaotus võivad olla otseselt konflikti allikateks ning mõjutada setsessiooni toimimist ja saavutatud lahendi jätkusuutlikkust.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et Montenegro juhtumi puhul on enamik protseduurilise raamistiku tingimusi täidetud. Lõuna Sudaani puhul on mitmed protseduurilise raamistiku tingimused aga täitmata.

Antud magistritöö hüpoteesiks on, et Serbia-Montenegro eraldumine on konsensusliku setsessiooni nõuetega enam kooskõlas kui Sudaani-Lõuna Sudaani juhtum. Tulenevalt eelmises peatükis läbi viidud empiirilise uurimuse tulemustest ning nende analüüsist käesolevas peatükis, võib järeldada, et hüpotees on leidnud kinnitust. Serbia ja Montenegro juhtum vastab suuremal määral protseduurilise raamistiku tingimustele kui Sudaani ja Lõuna Sudaani juhtum. Protseduuriline raamistik väljendab seega reaalselt olukorda riikides ning tingimuste lisamine raamistikku teoreetilises peatükis on olnud õigustatud. Avaldub ka raamistiku normatiivne iseloom, kuivõrd suurem konsensusliku setsessiooni määr viitab rahumeelsemale ning jätkusuutlikumale lahendusele. Protseduurilise raamistiku sobivus konsensuslikule setsessioonile laiemalt vajab aga edasist analüüsi ning testimist suurema hulga juhtumite puhul.

Nii Montenegro kui Lõuna Sudaani eraldumine on olnud edukas, kuna mõlemad riigid on võetud ÜRO liikmeteks. Analüüsist aga selgub, et Lõuna Sudaani setsessiooni toimimine ja jätkusuutlikkus on endiselt küsimärgi all. Selleks aga, et Lõuna Sudaani setsessioon oleks tulevikus jätkusuutlik, on vaja esmalt leida lahendused eksisteerivatele probleemidele läbi kokkulepete saavutamise Sudaani ja Lõuna Sudaani vahel.

## Kokkuvõte

Üheks riikide tekke võimaluseks on setsessioon. Antud magistritöö keskmeks ei olnud riikide tekkimise põhjused, vaid töö analüüsis setsessiooni protsessi kahele hiljutisele setsessiooni juhtumile toetudes. Juhtumiteks olid Montenegro eraldumine Serbiast ning Lõuna Sudaani eraldumine Sudaanist. Setsessiooni protsessi uuriti läbi protseduurilise raamistiku, mille aluseks oli Miodrag A. Jovanović'i koostatud setsessiooni konstitutsionaliseerimise raamistik. Töö peamiseks eesmärgiks oli võrrelda juhtumite vastavust protseduurilisele raamistikule, mis omakorda määrab nende vastavuse konsensusliku setsessiooni tingimustele. Samuti püüdis uurimus panustada protseduurilise raamistiku täiendamisse.

Esmalt andis magistritöö ülevaate setsessiooni definitsioonidest ning teoreetilistest käsitlustest. Reastades setsessiooni erinevad definitsioonid, jõuti käsitluseni, mida on kasutatud käesolevas töös. Setsessioon tähistab sellekohaselt territooriumi eraldumist suveräänse riigi jurisdiktsiooni alt, reeglina väljendatud eralduva üksuse elanikkonna poolt, eesmärgiga moodustada uus suveräänne riik. Setsessiooni teoreetilised käsitlused jagunevad aga peamiselt kaheks – unilateraalne ning konsensuslik setsessioon. Antud töös on vaatluse all just konsensuslik setsessioon, mille kohaselt on endine peremeesriik eraldumiseks nõusoleku andnud. Kuivõrd magistritöö keskseks osaks on setsessiooni protseduuriline raamistik, anti järgnevalt ülevaade raamistiku moodustavatest tingimustest. Jovanović'i raamistikku on laiendatud ning teistele teoretikutele tuginedes on tingimusi lisatud. Moodustatud protseduuriline raamistik sisaldas järgnevaid tingimusi: konstitutsiooni või dokumendi olemasolu; protseduuri alustamise õigus; vaheperiood setsessiooniprotseduuride vahel; referendum, kus on enamuse lävend, minimaalse osaluse nõue, selgelt püstitatud küsimus, hääletamisele lubatavuse tingimused, tulemuste täpne tõendamine; üksuste vahel jagatud territoorium; üksuste vahel jagatud ressursid ja üksuste vahel jagatud võlad; emamaa valmisolek; rahvusvahelise kogukonna heakskiit.

Empiiriline osa jagunes kaheks. Esmalt anti ülevaade Montenegro juhtumi vastavusest setsessiooni protseduurilisele raamistikule ning seejärel Lõuna Sudaani juhtumi vastavusest raamistikule. Juhtumite võrdlus andis võimaluse kas kinnitada või ümber

lükata püstitatud hüpotees. Magistritöö hüpotees oli sõnastatud järgnevalt: Serbia-Montenegro eraldumine on konsensusliku setsessiooni nõuetega enam kooskõlas kui Sudaani-Lõuna Sudaani juhtum. Vastavalt empiirilisele uuringule ning tulemuste analüüsile leidis püstitatud hüpotees kinnitust. Kuivõrd on näha, et Lõuna Sudaani juhtumi puhul on suurenenud vägivald, siis raamistik peegeldab reaalselt olukorda riigis. Samuti viitab see protseduurilise raamistiku normatiivsele iseloomule. Protseduurilisele raamistikule vastavad juhtumid on tõenäolisemalt rahumeelsemad ning jätkusuutlikumad kui juhtumid, mis raamistiku tingimusi ei täida. Laiendatud protseduuriline raamistik on abiks nii setsessiooni protsessile kui ka setsessiooni edasisele fikseerimisele dokumentides.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et katse protseduurilise raamistiku laiendamiseks on tehtud ning tulemused olid lootustandvad. Raamistiku sobivus konsensuslikule setsessioonile laiemalt kui pelgalt konstitutsionaliseerimiseks vajab aga edasist analüüsi ning testimist suurema hulga juhtumite puhul.

## Kasutatud kirjandus

- Abdulbari, Nasredeen (2011), "Citizenship Rules in Sudan and Post-Secession Problems", *Journal of African Law*, vol. 55, no. 2, lk. 157-180
- Árabe, Casa (2011), "The Aftermath of South Sudan's Independence: Challenges and Implications", *Europe's World*, vol. 3, no. 19, lk. 128-131
- Bartkus, Viva Ona (2004), "The Dynamic of Secession", Cambridge: Cambridge University Press
- Bennett, J.; Pantuliano, S.; Fenton, W.; Vaux, A.; Banett, C; and Brusset, E. (2010), "Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010", United Kingdom: ITAD Ltd.
- Bookman, Milicia Zarkovic (1993), "The Economics of Secession", London: MacMillan
- Brozović, Zorana (2011), "Territorial and Border Demarcation Disputes in the Western Balkans: Case study: The Demarcation process between Serbia and Montenegro", Belgrade Centre for Security Policy, kättesaadav: [http://pasos.org/wp-content/uploads/2012/01/1112231512\\_pp\\_3\\_territorial\\_an.pdf](http://pasos.org/wp-content/uploads/2012/01/1112231512_pp_3_territorial_an.pdf) (05.04.2012)
- Brusis, Martin (2006), "Serbia and Montenegro: Democratic Consensus Susceptible to Populist Actors", *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 6, no. 1, lk. 103-123
- Buchanan, Allen (1991), "Secession. The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec", Boulder-San Fransisco, Oxford: Westview Press
- Buchanan, Allen (1997), "Theories of Secession", *Philosophy & Public Affaris*, vol. 26, no. 1, lk. 31-61

- Carter Centre (2011), “Statement on Counting and Tabulation Process for the Southern Sudan Referendum”, kättesaadav:  
<http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/sudan-final-results-021411%20.pdf>
- Chernichenko, Stanislav V.; Kotliar, Vladimir S. (2003), “Ongoing global legal debate on self-determination and secession: main trends”, Dahlitz, Julie (2003) toimetatud kogumikus “Secession and International Law”, New York: United Nations
- Coggins, Bridget L. (2011), “The History of Secession: An Overview”, Pavković, Aleksandar ja Radan, Peter (2011) toimetatud kogumikus “The Ashgate Research Companion to Secession”, Farnham: Ashgate
- Commission of the European Communities (2006), “Commission Staff Working Paper – Montenegro 2006 Progress Report”, Brussels
- Commission of the European Communities (2007), “Commission Staff Working Paper – Montenegro 2007 Progress Report”, Brussels
- “Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro” (2003), kättesaadav: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43e7547d4.html> (05.04.2012)
- Coppieters, Bruno; Sakwa, Richard (2003), “Contextualizing Secession: Normative Studies in Comparative Perspective”, Oxford: Oxford University Press
- “CPA – The Comprehensive Peace Agreement Between The Government of The Republic of The Sudan and The Sudan People’s Liberation Movement/ Sudan People’s Liberation Army” (2005), kättesaadav:  
<http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf> (05.04.2012)
- De Kock, Petrus (2011a), “The Politics of Resources, Resistance and Peripheries in Sudan”, *SAIIA Occasional Paper No 86*, kättesaadav:  
<http://www.saiia.org.za/occasional-papers/the-politics-of-resources-resistance-and-peripheries-in-sudan.html> (03.04.2012)

- De Kock, Petrus (2011b), “The Gravity of Relations Between Juba and Khartoum”, *The Thinker*, vol. 24, lk. 12-15
- De Kock, Petrus (2011c), “From Conflict Prevention to Post-Conflict Reconstruction: Peacekeeping Lessons for UNSC Non-Permanent Members South Africa and Germany”, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung ja South African Institute of International Affairs
- Democracy Reporting International (2010), “Assessment of the Southern Sudan Referendum Act”, kättesaadav:  
[http://www.humansecuritygateway.com/documents/DRI\\_Sudan\\_AssessmentOfTheSouthernSudanReferendumAct.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/DRI_Sudan_AssessmentOfTheSouthernSudanReferendumAct.pdf) (02.04.2012)
- Dixon, Martin (2007), “Textbook on International Law”, New York: Oxford University Press Inc.
- Dugard, John (2003), “A Legal Basis for Secession – Relevant Principles and Rules”, Dahlitz, Julie (2003) toimetatud kogumikus “Secession and International Law”, New York: United Nations
- Dugard, John; Raić, David (2006), “The role of recognition in the law and practice of secession”, Kohen, Marcelo G. (2006) toimetatud kogumikus “Secession. International Law Perspective”, Cambridge: Cambridge University Press
- European Union (2011), “European Union Election Observation Mission: Final Report on the Southern Sudan Referendum, 2011”, kättesaadav:  
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4df73a572.html> (03.04.2012)
- Fawn, Rick (2008), “The Kosovo – and Montenegro – effect”, *International Affairs*, vol. 84, no. 2, lk 269-294
- Gration, Scott (2011), “Prospects for a Peaceful and Stable Future in Sudan”, *Journal of International Peace Operations*, vol. 6, no. 3, lk. 11-12

- Gschwend, Thomas; Schimmelfenning, Frank (2007), "Research Design in political science: how to preach what they practice", Hampshire: Palgrave MacMillan
- "Guidelines for Constitutional Referendums at National Level" (6-7 July 2001), adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting, Venice
- Hanzich, Ricky (2011), "Struggles in South Sudan", *Harvard International Review*, vol. 33, no. 1, lk. 38-41
- Helsinki Lõppakt (1975), kättesaadav: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (02.05.2012)
- Heraclides, Alexis (1991), "The Self-Determination of Minorities in International Politics", London: Frank Cass
- Higgins, Rosalyn (2003), "Self-determination and Secession", Dahlitz, Julie (2003) toimetatud kogumikus "Secession and International Law", New York: United Nations
- International Crisis Group (2006), "Montenegro's Referendum", Europe Briefing No. 42, kättesaadav [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b042\\_montenegro\\_s\\_referendum.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/b042_montenegro_s_referendum.pdf) (12.04.2012)
- Jovanović, Miodrag A. (2007), "Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach", Den Haag: Eleven International Publishing
- Jovanović, Miodrag A. (2008), "Consensual Secession of Montenegro – Towards Good Practice?", Pavković, Aleksandar ja Radan, Peter (2008) toimetatud kogumikus "On the Way to Statehood – Secession and Globalisation", Hampshire: Ashgate
- Kohen, Marcelo G. (2006), "Secession. International law perspectives", Cambridge: Cambridge University Press
- Landman, Todd (2003), "Issues and methods in comparative politics: an introduction", New York: Routledge

- Mayall, James (1999), "Sovereignty, nationalism, and self-determination", *Political Studies*, vol. 47, no. 3, lk. 474-502
- Mayall, James (2011), "Secession and International Order", Pavković, Aleksandar ja Radan, Peter (2011) toimetatud kogumikus "The Ashgate Research Companion to Secession", Farnham: Ashgate
- McGarry, John; O'Leary, Brendan (1993), "The Politics of Ethnic Conflict Resolution", London: Routledge
- "Montenegro 2012". *Encyclopedia Britannica Online*, kättesaadav:  
<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/390727/Montenegro> (9.04.2012)
- Montevideo Konventsioon (1933), kättesaadav:  
[http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/intam03.asp#art1](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp#art1) (20.03.2012)
- NATO (2007), "Independent Montenegro: Early Assessment and Prospects for Euro-Atlantic Integration", Annual Session Committee Reports, kättesaadav:  
<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1162> (26.03.2012)
- Nolte, Georg (2006), "Secession and External Intervention", Kohen, Marcelo G. (2006) toimetatud kogumikus "Secession. International Law Perspective", Cambridge: Cambridge University Press
- OECD (2011), "Report on International Engagement in Fragile States: Republic of South Sudan", OECD Publishing
- OSCE (2006), "Republic of Montenegro Referendum on State-Status 21 May 2006, OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission Final Report", Warsaw
- Oklopčić, Zoran (2011), "Constitutional Politics of Secession: Travelling from Quebec to Montenegro (and back?)", Pavković, Aleksandar ja Radan, Peter (2011) toimetatud kogumikus "The Ashgate Research Companion to Secession", Farnham: Ashgate
- Patton, Michael Quinn (2002), "Qualitative Research & Evaluation Methods", Thousand Oaks: Sage

- Pavković, Aleksandar (2000), "Recursive secessions in former Yugoslavia: too hard a case for theories of secession?", *Political Studies*, vol. 48, lk. 485-502
- Pavković, Aleksandar (2004), "Secession as defence of a political liberty: a liberal answer to a nationalist demand", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 37, no. 3, lk. 695-713
- Pavković, Aleksandar; Radan, Peter (2008), "On the Way to Statehood. Secession and Globalisation", Hampshire: Ashgate
- Pavković, Aleksandar; Radan, Peter (2011), "The Ashgate Companion to Secession", Farnham: Ashgate
- Pegg, Scott (1998), "De-Facto States in the International System", *Working Paper No. 21*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, February 1998, kättesaadav:  
<http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/webwp21.pdf> (22.03.2012)
- Przeworski, Adam; Teune, Henry (1970), "The Logic of Comparative Social Inquiry", USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Radan, Peter (2008), "Secession: A Word in Search of a Meaning", Pavković, Aleksandar; Radan, Peter (2008) toimetatud kogumikus "On the Way to Statehood. Secession and Globalisation", Hampshire: Ashgate
- "Renewed fighting on Sudan border near disputed oilfield" (23.04.2012), *BBC*, kättesaadav: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17926846> (27.04.2012)
- Salman, M.A Salman (2011), "The new state of South Sudan and the hydro-politics of the Nile Basin", *Water International*, vol. 36, no. 2, lk. 154-166
- "South Sudan conflict: UN sanctions deadline looms" (04.05.2012), *BBC*, kättesaadav: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17954805> (04.05.2012)
- "South Sudan's oil facility bombed by Sudan" (21.04.2012), *BBC*, kättesaadav: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17802909> (27.04.2012)

- “Sudan 2012”. *Encyclopedia Britannica Online*, kättesaadav:  
<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/571417/Sudan> (9.04.2012)
- “Sudan president seeks to liberate South Sudan” (19.04.2012), *BBC*, kättesaadav:  
<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17761949> (21.04.2012)
- Zimmerman, Andreas (2006), “Secession and the Law on State Succession”, Kohen, Marcelo G. (2006) toimetatud kogumikus “Secession. International Law Perspective”, Cambridge: Cambridge University Press
- Tancredi, Antonello (2006), “A normative “due process in the creation of States through secession””, Kohen, Marcelo G. (2006) toimetatud kogumikus “Secession. International Law Perspective”, Cambridge: Cambridge University Press
- Temin, Jon (2010), “Secession and Precedent in Sudan and Africa”, *United States Institute of Peace*, PeaceBrief 68, kättesaadav:  
[http://www.usip.org/files/resources/PB%2068%20-%20Secession%20and%20Precedent%20in%20Sudan%20and%20Africa\\_0.pdf](http://www.usip.org/files/resources/PB%2068%20-%20Secession%20and%20Precedent%20in%20Sudan%20and%20Africa_0.pdf)  
 (03.03.2012)
- “The Interim National Constitution of the Republic of the Sudan, 2005”, kättesaadav:  
<http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Constitution-making%20Symposium/INC%20of%20Sudan.pdf> (04.04.2012)
- “The Law on the Referendum on State-Legal Status of the Republic of Montenegro” (2006), kättesaadav:  
<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/3935> (05.04.2012)
- “The Southern Sudan Referendum Act 2009”, National Legislature, kättesaadav:  
<http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Referendum/SS%20Referendum%20MOJ-Englis.pdf> (21.03.2012)
- Toomla, Rein (2012), “Setsessioon – argumendid argumentide vastu”, Kasekamp, Andres; Toomla, Rein; Tüür, Karmo (2012) toimetatud kogumikus “Maailmast 2012”, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus

“UN passes resolution threatening sanctions on Sudans” (2.05.2012), *BBC*, kättesaadav:  
<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17926846> (03.05.2012)

“UN welcomes South Sudan as 193<sup>rd</sup> member” (14.07.2011), *BBC*, kättesaadav:  
<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14151390> (12.03.2012)

Venice Commission – European Commission for Democracy Through Law (2005),  
“Opinion no. 343, On the Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro  
Concerning the Organisation of Referendums With Applicable International  
Standards”, Venice Commission, 65th Plenary Session

Wellman, Christopher Heath (2005), “A Theory of Secession: The Case For Political  
Self-Determination”, Cambridge: Cambridge University Press

ÜRO Harta (1945), preambul, kättesaadav:  
<http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml> (19.03.2012)

# **Analysis of Conformity with Consensual Secession Requirements: Sudan and Serbia-Montenegro Case Studies**

**Maarika Nimmo**

## **Summary**

States have been in the centre of international relations for many centuries now and the number of states has almost doubled during the 21st century. There are many ways for states to come about – one of them is secession. Secession designates a process, where a territory, usually expressed by the permanent population, withdraws from a sovereign state with the aim of forming a new independent sovereign state.

There are many theoretical viewpoints on secession, which can be divided mainly into two – unilateral secession and consensual secession. This thesis focuses on consensual secession, which literally means that the parent state is willing to let go of a seceding entity.

The first part of the thesis gave an overview of the theoretical background of secession. It described, how secession as a term in international relations is connected to state sovereignty, territorial integrity and to the right of self-determination. The theoretical part gave an overview of unilateral secession, in order to differentiate it from consensual secession, which was analysed subsequently. The last part of the theoretical part focused on the procedural framework and described in turn the conditions that form the framework.

The procedural framework was based on the framework constructed by Miodrag A. Jovanović, but in the current thesis the framework was expanded and other conditions were added. The procedural framework that was composed listed the following conditions: the existence of a constitution or an agreement; a right to initiate the secession procedure; a waiting period between two secession procedures; a referendum with a majority threshold, a minimum turn-out requirement, a clearly posed question, conditions for eligibility to vote and accurate certification of results; divided territory between the entities; divided resources between the entities and divided debt between

the entities; the willingness of the parent state; the approval of the international community.

Most importantly the methodological part of the thesis formulated the hypothesis of the research project and gave values to the variables that were analysed in the empirical part. The hypothesis was: the break up of Serbia-Montenegro is more consistent with consensual secession requirements than Sudan-South Sudan's case. The variables were the conditions of the procedural framework.

The empirical part was divided into two. The first part analysed the case of Serbia and Montenegro secession and the second part analysed the Sudan and South Sudan secession. In both cases the procedural framework was the basis for the analysis as the conditions of the framework were analysed separately in both cases.

The Montenegrin secession from Serbia can be summarized according to the framework as follows. There existed a constitution that determined the relations between the entities, called the Constitutional Charter. The Charter also included a clause for the right to initiate a secession procedure, referendum. There was also stipulated that a waiting period of three years must be between the adoption of the charter and conducting a referendum. The referendum was planned according to the laws but the Referendum Law was adopted just a month and a half before the referendum took place. It can be seen, that the referendum was planned but the exact date of the referendum was determined in the late phase. There was stipulated a qualified majority threshold of 55% for the referendum to succeed. In the end there was 55,54% of those opting for secession. There was also a minimum turnout requirement of 50%. In the end 86,4% of the electorate participated, which was a high rate. The question put on to referendum was assessed as a clear one. There were also clear conditions for the eligibility to vote, as voting rights were enjoyed only by the citizens of Montenegro. The results of the referendum were assessed to have been made public accurately. The territory, resources and debt are divided by the entities, Serbia and Montenegro. The willingness of the parent state, Serbia, was mostly achieved before the process and the international community was mainly in favour of the secession.

The South Sudan's secession from Sudan can be summarized according to the framework as follows. There was a document that determined the relations between the entities, it was a peace agreement called Comprehensive Peace Agreement (CPA). The agreement ended the long civil war in the country and laid down a framework for the future. The CPA also included a right for South Sudan to initiate a secession procedure. There was also stipulated an interim period in the agreement, that was six years and that a referendum must be held a half a year before the end of that period. The referendum therefore was planned quite early and with an exact date. For the success of the referendum, there was required a simple majority of 50% + 1 vote in favour of secession. In the end 98,5% of the people who voted were in favour of secession. There was also stipulated a minimum turnout requirement of 60%. This requirement was also passed as 97,58% of registered voters participated in the referendum. The question (a choice in South Sudan's case) put to referendum was in brief assessed as clear. There were clear conditions for the eligibility to vote, as voting rights were enjoyed only by people with South Sudan's origin. The results of the referendum were assessed to have been made public accurately. The territory, resources and debt are not divided by Sudan and South Sudan. These issues are a source of conflict between the states. The willingness of the parent state, Sudan, was mostly achieved during the process and the international community was in favour of the secession.

The analysis of the results outlined the main similarities and differences between the two secession cases. It was concluded that many conditions related to the referendum were handled similarly in both cases. There were slight differences in the majority threshold and minimum turnout requirement conditions, although conditions themselves were apparent in both cases. The biggest differences between the cases are related to the division of territory, resources and debt. When Serbia and Montenegro have mainly settled these issues calmly, Sudan and South Sudan face serious challenges during the writing of this thesis in spring 2012, as many commentators warn of the possibility of war.

The formulated hypothesis stating that the breakup of Serbia and Montenegro is more consistent with consensual secession requirements than the case of Sudan and South Sudan was therefore confirmed. Montenegrin case fulfils more or less all the conditions

set out in the procedural framework but South Sudan's case does not. The conditions that are not met by South Sudan are a source of conflict between South Sudan and Sudan. The procedural framework that was composed in the theoretical part therefore reflects the actual situations in these states and adding conditions to the base model has been justified. It stems that the procedural framework has a normative character. It is concluded that the successful attempt to widen the procedural framework for secession has been made, but the framework still needs to be tested more thoroughly and on a bigger number of cases.