

Nastanak nove države i njeno priznanje u međunarodnom pravu

Prof. dr GAVRO PERAZIĆ

U članku se na kompetentan i pristupačan način izlažu teorijska shvatanja o osnovnim problemima nastanka nove države i njenog priznanja u međunarodnom pravu. Autor analizira moguće načine nastajanja država (ujedinjenje dve ili više država, raspad postojeće države u ratu, mirna transformacija dela jedne države u posebnu državu, oslobođenje od kolonijalnog statusa, i drugo). Među uzroke nastajanja i nestajanja država autor, prvenstveno, ubraja ratove, od čijih je rezultata zavisilo očuvanje, uvećanje ili nestanak neke države. U okviru toga, posebno je naglašeno načelo narodnosti. U nastavku se razmatraju i slučajevi secesija delova državne teritorije.

Članak obuhvata i analizu svih aspekata ostvarenja prava na samoopredeljenje, uključujući i pravo na oцепljenje i stvaranje suverenih država ili prisajedinjenje drugim državama. Sveobuhvatno razmatranje tog problema sada je posebno aktuelno, jer autorovi stavovi mogu poslužiti za razumevanje problema koji bi nastali u slučaju da neke naše republike (narodi) i definitivno odluče da se oцепe od Jugoslavije, odnosno da obrazuju suverene države sa svim neophodnim međunarodnopravnim pretpostavkama.

U istoriji su na različite načine nastajale nove države. Nauka međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, pored drugih društvenih nauka, kontinuirano se bavi tim problemom. U okviru toga, posebno važnim smatra se pitanje načina i vremena nastanka nove države, jer od njega uglavnom zavisi i pitanje priznanja države kao ravnopravnog subjekta međunarodnog prava.

Otuda, iz aktuelnih i načelnih razloga, poželjno je razmotriti neka teorijska shvatanja o stvaranju novih država. Pravno-teorijske konstante najpoznatijih pisaca i iz davne prošlosti često su i sada nezaobilazne u tumačenju tog pitanja, što znači da je njihova vrednost u nauci trajnijeg karaktera, a mnoga od tih mišljenja su uvrštena i u postojeće norme međunarodnog prava.

Istorija pokazuje mnoštvo načina nastanka država. Tako, država je mogla nastati ujedinjenjem dveju ili više država – kao što je to bio slučaj sa Italijom 1871. godine, koja je stvorena ujedinjenjem (apsorpcijom Pijemontu) Modene, Parme, Toskane, i Kraljevine Napulj; slično je stvorena i Nemačka 1867. godine, (od više malih država), ili Austro-Ugarska (od Austrije i Mađarske).¹ Isto tako, česti su bili slučajevi da se nove države stvore raspadom postojeće države, što se obično dešavalo u ratovima. Tako je bilo s Austro-Ugarskom u prvom svetskom ratu, na čijoj su teritoriji stvorene Austrija, Mađarska, Čehoslovačka, a delom i Poljska.²

Veoma je interesantan slučaj stvaranja države Srba, Hrvata i Slovenaca, 1918. godine, ujedinjenjem dve nezavisne države – Srbije i Crne Gore (koje su se prethodno ujedinile) i države Slovenaca, Hrvata i Srba (koja je stvorena na teritoriji bivše Austro-Ugarske, pobeđene u prvom svetskom ratu). Kao jedna od sila pobednica, Srbija je činila državu – osnovu buduće zajedničke države, u kojoj je ona imala svoj državni suverenitet i svoju suverenu teritoriju. Iako je 1. decembra 1918. tim putem stvorena Kraljevina SHS, pobedničke sile su na Versajskoj konferenciji dugo respektovale samo Srbiju, mada je ministar spoljnih poslova nove države A. Trumbić bio član jugoslovenske delegacije na konferenciji mira u Parizu.

Bilo je u istoriji slučajeva da se mirnom transformacijom delovi jedne države izdvoje u posebne države, kao što je slučaj Engleske i Hanovera (1838), Holandije i Luksemburga (1890), Švedske i Norveške (1905), Belgije i Holandije (1831) i slično.

U prošlosti, a posebno posle drugog svetskog rata, oslobađanjem od kolonijalnog statusa steklo je nezavisnost mnoštvo novih država, naročito u Latinskoj Americi i na afričkom i azijskom kontinentu. Zapažen je u literaturi i slučaj da je svetska zajednica – Organizacija ujedinjenih nacija, svojom odlukom prvo proklamovala države, a tek potom su se one konstituisale, kao na primer Izrael (1948) i Libija (1949).³

Brojni pisci ukazuju na činjenicu da su razni uzroci uticali na nastanak i nestanak država. Među njima su najčešći bili

¹ P. Fauchille, *Traité international de droit public*, T. I. Paris, 1921, pp. 301–303.

² Isto.

³ Milan Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, knj. I, Beograd, 1954, str. 205.

ratovi, od čijih je rezultata zavisilo očuvanje, uvećanje ili nestanak neke države. S tim ciljem je korišćeno načelo narodnosti, naročito u borbama za ujedinjenje Italije, Nemačke i balkanskih hrišćanskih država u vreme raspada Austro-Ugarske.⁴

Milan Bartoš ukazuje na to da su u novije doba države nastajale i putem kolonijalnih osvajanja, debelacijom (nasilno osvajanje), dobrovoljnim potčinjavanjem, dobrovoljnim ujedinjenjem, raspadom ili mirovnim ugovorom, ili nasilnom podelom postojeće države.⁵

Česti su slučajevi secesija delova državne teritorije, ostvarenih radi stvaranja posebnih država ili njihovog prisajedinjenja drugim državama. Tako su stvorene Sjedinjene Američke Države (1776), brojne latinskoameričke države (od 1810. do 1825), Grčka (1827), Rumunija, Srbija i Crna Gora priznate su kolektivno na Berlinskom kongresu (1878), Panama (1903) itd. U tim slučajevima zapažene su bile i tzv. *exfemerne* secesije, kako neki pisci ističu, tj. da neka država nestane raspadom, pa kasnije ponovo uspostavi svoju vlast na teritoriji koja se otcepila, na primer Džordžija (Georgija) i Armenija (1918–1921) i baltičke države (1917–1940).⁶

Od priznanja države treba razlikovati priznanje vlade. Pitanje priznavanja vlade obično se postavlja nakon nasilnih promena u državi, pa se često zbog nepriznavanja vlade kidaju ili suspenduju normalni međudržavni odnosi, iako se ne dira u njihovo međusobno priznanje kao država.

Kada se, radi o priznanju novostvorene države kao ravnopravnog subjekta međunarodnog prava, radi se, u stvari, o priznanju faktičkog stanja (stvaranje te države), sa svim pravima i obavezama koji se uzajamno nameću između te države i drugih država i međunarodnih organizacija. Otuda je još 1927. godine Komisija pravnika u Rio de Ženeiru (u okviru Organizacije američkih država) istakla mišljenje: „Političko postojanje države je nezavisno od priznanja drugih država“. U Konvenciji iz Montevidea od 1933. godine, u članu 6, pisalo je: „Priznanje jedne države znači samo to da država koja je priznaje, prihvata ličnost te druge države sa svim pravima i

⁴ Mileta Novaković, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, knj. I, Beograd, 1936, str. 21.

⁵ M. Bartoš, *isto*, str. 313–317.

⁶ Charles Rousseau, *Le droit de Conflit armé*, Paris, 1983, pp. 514–515.

dužnostima određenim međunarodnim pravom“,⁷ a u članu 3. istog teksta: „Politička egzistencija države je nezavisna od njenog priznanja od strane drugih država. Čak i pre priznanja država poseduje pravo da brani svoj integritet i nezavisnost, da se opremi za svoje održanje i prosperitet i, shodno tome, da se organizuje na način koji smatra podesnim, da donosi zakone koji se tiču njenih interesa, da upravlja svojim službama i da definiše jurisdikciju i nadležnost svojih sudova“. Gotovo isti tekst sadrži i Bogotska povelja (u okviru Organizacije američkih država) iz 1948. godine.⁸ U jugoslovenskom nacrtu Deklaracije o pravima i dužnostima država iz 1951. godine, koji je Jugoslavija podnela UN, u članu 1. postoji stav da „svaka država ima pravo na priznanje. Njeno postojanje je nezavisno od priznanja drugih država. Priznanje mora biti bezuslovno i neopozivo“.⁹

Na osnovu navedenih tekstova, za priznanje države nevažna je činjenica kako je ona stvarana. Država je to što jeste, i kao takva nameće se međunarodnom društvu – ne može zavisiti od arbitražne volje drugih država. Ona, dakle, postoji od trenutka kad je stekla osnovne konstitutivne attribute države : *teritoriju, suverenu vlast i stanovništvo*. Zato se i kaže da samo priznanje, kao uostalom i međunarodno pravo uopšte, ne stvara, već nalazi subjekte – države kao pravne ličnosti, te kasnije priznanje države ne znači da je tek tada postala država kao nosilac prava i obaveza – ona to jeste od kada postoji.

Ipak, još uvek se negde zagovara koncepcija tzv. *konstitutivne* teorije, prema kojoj država postaje tek u trenutku priznanja, odnosno nova država nema nikakvo pravo da bude priznata, niti druge države obavezu da je priznaju.¹⁰ Priznanje ne može biti retroaktivno, budući da nepostojeća država ne može preduzimati pravne odluke pre priznanja. Priznanje može biti uslovno i treće države mogu potčiniti novu državu modalitetima koji njima odgovaraju. U vezi s tim, povlačenje priznanja se zamišlja kao i u unutrašnjem pravu.¹¹ Strogi *pozi-*

⁷ Hudson, *International Legislation* Vol. VI. pp. 622–623. Videti isto: St. Đorđević, M. Kreća, R. Etinski, J. Čukalović, M. Ristić, *Grada međunarodnog javnog prava*, knj. I, Dnevnik, Novi Sad, 1988, str. 148.

⁸ *American journal of International Law*, Vol. 46, 1952, Suppl.

⁹ M. Bartoš, isto, str. 406.

¹⁰ Pregled raznih shvatanja, videti: Luis Cavaré, *La reconnaissance de l'état et le Mandchoukoum*, Revue generale de droit, International Public, t. IX 1935, p. 39.

¹¹ *Isto*, (F.N.2) p. 46.

tivisti smatraju, budući da je međunarodno pravo izvor unutrašnjeg prava, da je priznanje međunarodnopravna norma koja ima da ukaže na pravno postojanje države, pa pre njega čak ni interna aktivnost države ne može imati pravni karakter. Zapravo, „politička vlast koja se stvorila unutar jedne društvene grupe ne može pre manifestovanja volje drugih grupa komandovati populacijom ovih grupa, njene zapovesti ne bi imale pravnu vrednost. Volja drugih država je odlučujuća“. ¹² Ta teorija je ranije imala mnogo renomiranih pristalica. ¹³

Ta tzv. konstitutivna teorija o priznanju države ne može da zadovolji, posebno savremeno doba, kad je pravo na samoopredeljenje već priznato kao *de lege lata*, odnosno kad su na osnovu tog prava mnogi narodi, naročito posle drugog svetskog rata, stekli nezavisnost i stvorili svoje samostalne države. Dakle, ta teorija je potisnuta praksom novijeg doba.

Otuda država ima pravo da bude priznata, a druge države obavezu da je priznaju. To priznanje može da dejstvuje retroaktivno, tj. od dana kad je država uspostavljena kao međunarodnopravna ličnost, odnosno kad je ovlašćena da obavlja svoju aktivnost. Zato priznanje ne može biti uslovljeno, niti se može povući u slučaju neispunjenja uslova. Priznanje registruje činjenicu kakva jeste. ¹⁴

Na odluku jedne države da prizna ili ne novu državu veoma često su uticali politički razlozi, pogotovu ako su stvaranjem neke nove države povređeni interesi države koja daje priznanje. Naravno, to priznanje, nije moglo uticati na međunarodnopravni entitet nove države, ali nije bez značaja

¹² G. Perazić, *Nestanak crngorske države u prvom svetskom ratu*, Vojnoistorijski institut JNA, 1988, str. 306–307.

¹³ U njih Cavaré ubraja: Anzilotia, Cavaljerija, Gemu, Perasija, Tripela, Struppa, Oppenheima, Spiropulusa i dr. (*Isto*, EN. 2, p. 46).

¹⁴ Nekada su Srbija, Crna Gora i Rumunija dobile uslovno priznanje na Berlinskom kongresu 1878. godine. Ti uslovi su bili: jednako postupanje prema veroispovestima, izgradnje izvesnih železničkih pruga za Srbiju (Beograd–Vranje, Niš–Piroć), namenjenih međunarodnim vezama, a Crnoj Gori je zabranjeno da drži ratnu mornaricu, proglašena je neutralnost cele obale i r. Bojane, vršenje pomorske sanitetske policije u Baru i duž obale povereno je Austrougarskoj (M. Novaković, *isto*, knjiga I, str. 23); M. Bartoš ukazuje na uslove priznanja države Srba, Hrvata i Slovenaca od strane saveznika na Versajskoj konferenciji 1919. godine. Obuhvatili su: ispunjenje uslova primirja od strane srpskih oružanih snaga, sprečavanje ulaska srpskih trupa u jugoslovenske krajeve van demarkacione linije (istočni Banat, Koruška, Štajerska, Julijska krajina, Međumurje, Porablje), obrazovanje zajedničke srpsko-jugoslovenske vlade, a kasnije su postavili i dodatne uslove – predaju velikih jedinica austrougarske flote, raspuštanje posebnih vojnih jedinica formiranih na teritoriji bivše Austrougarske i sl. (M. Bartoš, *isto*, str. 209).

zbog stvaranja uslova za uzajamne odnose. Zato su se u istoriji javljala tzv. zakasnela i preuranjena priznanja, koja u nekim slučajevima ne mogu biti pravno opravdana. Tako neke države nisu bile decenijama priznate iako je bilo neosporno njihovo postojanje, čak su se sa njima zasnivali neki međudržavni odnosi. To je bio slučaj sa SSSR-om, posle prvog svetskog, i NR Kinom, posle drugog svetskog rata.¹⁵ U svakom slučaju, bila je praksa da novostvorenu državu najkasnije priznaju države sa suprotnim političkim režimom.

Među poznatim slučajevima kasnog priznanja nekih država je slučaj Belgije, posle njenog odvajanja od Holandije (1831), koju je ova priznala tek 1839. godine, a Španija je priznala kao nezavisne države svoje južnoameričke kolonije tek posle nekoliko decenija (Čile je proglasio nezavisnost 18. septembra 1810, a Španija ga je priznala tek 1844, Venecuelu 1846, a Meksiko i Peru čak posle pola veka).

Nasuprot tome, poznati su i slučajevi preuranjenog priznanja država. Posle odvajanja Paname od Kolumbije (1903), Sjedinjene Američke Države su je priznale posle nekoliko dana, jer im je obezbedila koncesije u Panamskom kanalu. Ili, kako navode pisci, Izrael su SAD priznale svega nekoliko minuta posle njegovog nastanka 15. maja 1948. godine.

U nekim slučajevima moglo je doći i do rata između država zbog priznanja nove države. Na primer, kada je Francuska priznala SAD posle proglašenja nezavisnosti 1776. godine, Velika Britanija je to uzela kao *casus belli* da objavi Francuskoj rat, jer je sa tim državama bila zaključila i ugovor o prijateljstvu iako još nije bila okončana vojna akcija protiv „odmetnutih“ kolonija.¹⁶

U savremenim uslovima za priznavanje novih država poseban značaj ima pitanje sposobnosti takve države, kao novog člana međunarodne zajednice, da ispunjava obaveze koje nameće međunarodni poredak – u pogledu saobraćaja, bezbednosti, poštovanja ljudskih prava, i drugo.

Kako se radi o secesiji dela državne teritorije radi stvaranja nove države, treba razlikovati slučaj secesije mirnim, ustavnim putem od nasilnog puta. Neki autori smatraju da ukoliko se radi o formiranju nove države putem secesije posle

¹⁵ SAD priznale su SSSR 1933, a Jugoslavija *de iure* uoči drugog svetskog rata (Bartoš, *isto*, str. 209).

¹⁶ M. Novaković, *isto*, str. 23–24.

nekog revolucionarnog pokreta, međunarodno pravo zahteva da borba u vezi s tim treba da bude završena bar virtualno.¹⁷

U svakom slučaju, posebno je teško rešiti to pitanje ako se država stvara u građanskom ratu u kojem se implicira i spoljna intervencija, koja može da bude po raznim osnovama, koje intervenijent i strana kojoj se pomaže ocene kao opravdanje. Tada je priznanje pred velikim iskušenjem sa stanovišta međunarodnog prava.

Priznanje novoj državi, može se dati na razne načine, ali u vezi s tim postoji spor u nauci međunarodnog prava. Zapravo, postavlja se pitanje koji se akti jedne države mogu smatrati pravnim priznanjem države.

Pre svega, nesumnjivo je da je jedna različita deklaracija od strane ovlašćenog organa koji upućuje to priznanje dovoljan dokaz priznanja. Tako je državni sekretar SAD, 7. februara 1919, po nalogu predsednika Vilsona, uputio formalnu izjavu u poruci A. Trumbiću, ministru spoljnih poslova Srbije (tako je navedeno), u kojoj je rekao da su SAD odlučile da priznaju „ujedinjenje srpskog, hrvatskog i slovenačkog naroda“.¹⁸ Sličnu deklaraciju je Lansing uputio Paderevskom (Paderewski), prvom ministru Poljske. Zaključenjem jednog multilateralnog međunarodnog ugovora na međunarodnim konferencijama (kongresi), država takođe stiče priznanje (slučaj Berlinškog ugovora 1878 – u vezi sa Srbijom, Rumunijom i Crnom Gorom). Tako je u Versaju u ugovorima o miru imenovana država Srba, Hrvata i Slovenaca, zajedno sa saveznicima, kao jedna od ugovornih strana i centralne sile kao pobeđene, s druge strane.¹⁹ Iako ima drugačijih mišljenja, ipak se prijem nove države u međunarodnu organizaciju smatra kao njeno priznanje od strane članica te međunarodne organizacije (na primer OUN). Osim toga, uspostavljanje diplomatsko-konzularnih odnosa sa nekom državom samo po sebi znači da se uzajamno priznaju. Zapravo, može se dogoditi da ne postoje ti odnosi, a da ipak ne znači da se uzajamno ne priznaju. To je slučaj kad ih još nisu uspostavili, ili su iz raznih razloga prekinuti (Jugoslavija dugo nije imala diplomatske odnose sa Španijom i Južnom Afrikom, a prekinula ih je sa Izraelom).

¹⁷ L. Cavaré, *isto*, p. 39.

¹⁸ Clarence A. Berdaht, *The Power of Recognition*, AJIL, oct. 1920, (F. N. 25), p. 524.

¹⁹ *Recueil de textes de Droit International Public*, part I. par L. Le Fur et Chulaver, Paris, 1923, p. 213.

U tom pogledu, u nauci su poznate kategorije priznanja *de facto* i *de iure*. Te razlike u priznanju su različito tumačene, ali se obično priznanje *de facto* smatralo kao prethodno, za kojim sledi priznanje *de iure*, budući da je ono kompletno, zasnovano i na izričitom pravnom pristanku da se dotičnoj državi dâ priznanje. Bez obzira na to što se u teoriji zagovaraju te razlike, naše je mišljenje, zbog prihvatanja *deklarativne*, a ne *konstitutivne* teorije priznanja, da su one prevaziđene.²⁰

Jedno od osnovnih pitanja priznanja nove države jeste i pitanje pravnih okolnosti u kojima ona nastaje. Naime, radi se o zakonitosti njenog nastanka sa stanovišta međunarodnog prava. Ako se radi o protivpravnoj radnji koja prouzrokuje ili iz koje nastaje nova država, ona ne može očekivati priznanje u međunarodnom pravu.

Tako, na primer, ne mogu biti pravno ozakonjeni akti stvaranja države putem agresije kojom se ostvari secesija, ili proklamovanje nove države na okupiranoj teritoriji od strane okupatora, odnosno ako se stranom intervencijom pomaže secesija. Budući da je svaka upotreba oružane sile protiv teritorijalnog integriteta jedne države međunarodni zločin, to će istu takvu pravnu ocenu dobiti i svaka posledica takve protivpravne akcije, jer iz neprava ne može nastati pravo (*ius ex iniuria non oritur*).

U toku drugog svetskog rata neke države su priznale „Nezavisnu Državu Hrvatsku“. Razumljivo je da su je priznale sile Osovine i njihovi sateliti, ali je čudno kako su je priznale i neke tzv. nezaraćene, odnosno neutralne, a u stvari satelitske države, poput Slovačke i Finske, ali i Španija, Danska i Švajcarska. Prema vladajućem shvatanju u međunarodnom pravu, ta tvorevina (NDH) nije mogla biti smatrana državom jer se radilo o kvislinškoj tvorevini stvorenoj voljom osvajača, dok je u odnosu na Jugoslaviju ona bila izdajničko delo. Društvo naroda, takođe nije moglo priznati satelitsku državu Mandžukou posle japanske invazije na Mandžuriju 1931. godine. Tako ni sada nijedna država (sem Turska, naravno) ne priznaje tursku državu koju su secesijom severnog dela Kipra proklamovali Turci posle invazije na to ostrvo 1974. godine. Otuda bi sada pravno priznanje bilo koje nove države

²⁰ Videti tumačenje: M. Bartoš, *isto*, str. 200.

koja ne bi svoj nastanak zasnivala na međunarodnom pravu bilo nezamislivo u međunarodnoj zajednici.

Još u toku prvog, a pogotovu nakon drugog svetskog rata, narodi su s pozivom na pravo na samoopredeljenje stvarali nove države, otcepljujući se od država u kojima su se do tada nalazili kao njihovi sastavni delovi ili su bili u mandatnom, odnosno kolonijalnom statusu. Autori se slažu da su poznatih Vilsonovih (Woodro Wilson) četrnaest tačaka,²¹ od 8. januara 1918, i naknadne četiri tačke, od 12. februara iste godine, ti narodi shvatili ne samo kao političku već i kao pravnu potporu za korišćenje prava na samoopredeljenje, koje uključuje i pravo otcepljenja i stvaranja sopstvenih nezavisnih država, odnosno ujedinjenje s drugim državama. Uz načelo narodnosti, i to su načelo često naglašavali naši narodi radi otcepljenja naših pokrajina od Austro-Ugarske²² i ujedinjenja sa Srbijom i Crnom Gorom u državu Srba, Hrvata i Slovenaca. Ukazuje se u literaturi da je predsednik Vilson u svojim deklaracijama imao u vidu balkanske i istočne narode kada je ta načela inaugurisao.²³

Posle drugog svetskog rata to pravo na samoopredeljenje doživljava naglu evoluciju, tako da, pored načela istaknutih u Povelji UN, šezdesetih godina postaje sastavni deo pozitivnog prava. Osnovni pravni dokumenti iz kojih nauka međunarodnog prava izvlači taj zaključak jesu: Paktovi o pravima čoveka iz 1966. godine, Deklaracija o davanju nezavisnosti narodima i teritorijama pod kolonijalnom upravom iz 1960, i Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država skladno Povelji UN iz 1970. godine.²⁴

Budući da se u okviru tog opšteg prava na samoopredeljenje neprekidno naglašava i pravo na otcepljenje i prisajedinjenje drugim državama, posebnu pažnju ćemo obratiti na

²¹ Maurice Frederic, *The armistices of 1918*. Oxford Press, 1944. pp 402–403; AJIL, Suppl. 13. No april 1919; isto: Dragoljub Živojinović, *Amerika, Italija i postanak Jugoslavije*, Naučna knjiga, Beograd, 1970, str. 136.

²² U vezi s tim valja notirati: Rezolucija Slovenske narodne stranke iz Maribora, 13. januara 1918; Jugoslovenski klub iz Beča, 31. januar 1918; Rezolucija Narodne skupštine u Zamentu, 7. april 1918; Izjava istarskih zastupnika, 25. januar 1918; Rezolucija Velike slovenačke pučke skupštine, Postojna, 5. maj 1918; Grad Ljubljana za Narodno veće na predlog gradonačelnika dr. Ivana Tavčara; Pravila Narodnog veća iz Ljubljane, 16. avgust 1918, i dr. (Ferdo Šišić, *Dokumenta o postanku Kraljevine SHS 1914–1919*, Zagreb 1920, str. 113, 116, 128, 133, 158, 213 itd.).

²³ Rupert Emerson, *Self – Determination*, AJIL, Vol. 65, july 1971, No 3. p. 463.

²⁴ Tekstovi: *Grada međunarodnog javnog prava*, Dnevnik, Novi Sad, 1988, str. 321, 336, 502.

otcepljenje, nakon čega tako otcepljena teritorija (narod) može slobodno odlučiti da li će se ujediniti s drugima, ili će kao otcepljen deo formirati sopstvenu samostalnu državu. U osnovi, želimo da utvrdimo da li je pravo na otcepljenje (secesija) sankcionisano u međunarodnom pravu da bi predstavljalo apsolutno pravo za svaki narod, odnosno deo državne teritorije.

Prema članu 1. oba pakta o pravima čoveka (Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima, „svi narodi“ imaju (to) pravo na samoopredeljenje i, na osnovu njega, da određuju „slobodno svoj politički status“ i slobodno obezbeđuju svoj ekonomski, socijalni i kulturni razvitak. Tu se ne pominje *expressis verbis* nijedna konkretna situacija na osnovu koje bi se moglo zaključiti da se to odnosi i na pravo na otcepljenje. Međutim, u tumačenju „načina vršenja“ tog kompletnog prava na samoopredeljenje, u Deklaraciji o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država, skladno Povelji UN iz 1970. godine, naglašava se sadržaj tog prava tako što se u okviru njega podrazumeva „stvaranje suverene i nezavisne države, slobodno udruživanje ili integracija sa nekim nezavisnim državama ili uspostavljanje bilo kojeg drugog političkog poretka kojeg je jedan narod slobodno izabrao“.²⁵

Redaktori Pakta o građanskim i političkim pravima, međutim, nisu ispustili da u tom dokumentu ostave izvesne rezerve koje važe u određenim okolnostima. U tom slučaju navedene norme se ne mogu smatrati obavezujućim. Tako u navedenom Paktu, u članu 4, postoje norme od kojih se ne može ni u kom slučaju odstupiti, što znači da se od stroge primene ostalih normi u Paktu može odstupiti. Jer, državi se ostavlja na volju da odluči da li će ih poštovati i „kad izuzetna opšta opasnost ugrozi opstanak nacije, te se službenim aktom preduzmu mere u strogom obimu koje to stanje zahteva“. Član 1. tog pakta spada u drugu grupu tih normi, što znači da se od njegovog poštovanja može odstupiti kad te okolnosti naiđu.

Što se tiče navedene deklaracije (Odeljak o ravnopravnosti i samoopredeljenju), i pored detaljnog obrazloženja sadržaja tog prava, ukazuje se da „ništa u prethodnim paragrafima

²⁵ Isto, str. 321.

neće biti tumačeno kao da ovlašćuje ili podstiče bilo kakvu akciju koja bi imala za cilj da razori ili ugrozi potpuno ili delimično teritorijalni integritet ili političku nezavisnost bilo koje suverene države koja se ponaša u skladu sa načelom ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda formulisanim gore, i kojima otuda upravlja vlada koja predstavlja celokupan narod teritorije bez obzira na razlike u pogledu rase, vere ili boje“. Štaviše, u Deklaraciji o davanju nezavisnosti narodima i teritorijama pod kolonijalnom upravom, iz 1960. godine, čija je pravna namena ozakonjenje borbe naroda u kolonijama za svoju nezavisnost, postoji stav, u tački 6, o nespojivosti sa ciljevima i načelima Povelje UN svakog „pokušaja da se delimično ili u potpunosti razbije nacionalno jedinstvo i teritorijalni integritet neke zemlje“. Tako se može zaključiti iz navedenih dokumenata da je prioritet dat teritorijalnom integritetu već postojećih nezavisnih država.

Otuda je bilo sasvim logično da se i teorija međunarodnog prava angažuje u objašnjavanju tog opšteg prava, posebno prava na secesiju dela državne teritorije. Značajno je da je to pravo na samoopredeljenje, sa svim pravnim statusima u kojima se može naći tako otcepljena teritorija (samostalna ili ujedinjena sa drugim), uvek izazivalo podozrenje i veliku obzirnost prema teritorijalnom integritetu jedne nezavisne države, jer se to pravo moglo zloupotrebiti.²⁶

Dokumenta ukazuju na to da se još u San Francisku kad se usvajala Povelja UN²⁷, kao i u Komisiji za pravo čoveka EKOSOK-a (Ekonomsko-socijalnog saveta), isticalo da je taj princip samoopredeljenja nesaglasan sa Poveljom UN, sem u meri gde daje pravo na autonomiju, a ne pravo na secesiju, te da bi bilo, „opasno priznati takvo pravo koje se izjednačava sa pravom na secesiju“.

Posebno se ukazivalo na to da je međunarodna zajednica dovoljno sazrela da razlikuje autentično samoopredeljenje od onog kojim se kamuflira secesija,²⁸ te da smisao Povelje UN ne služi da opravda jednom delu države da se izdvoji iz nje.²⁹

²⁶ M. Bulajić navodi da je i Hitler na prvom javnom skupu nacional-socijalističke stranke u Minhenu, 2. februara 1920, u svom programu izneo: „Zahtevamo ujedinjenje svih Nemaca na osnovu prava na samoopredeljenje“ (M. Bulajić, *Pravo na samoopredeljenje u Društvu naroda i UN 1917–1967*, Beograd, 1963, str. 50–51).

²⁷ *United Nations Conference on International Organizations*, Vol. 6. dec 343, I/1. 16. New York, may 1945, p. 296; isto: A/AC. 125/SR 43, 26 july 1966; SR/44, 27 july 1966.

²⁸ A/2309, 13. decembar 1952 (Gen. Ass.).

²⁹ *Isto*.

U Tant, generalni sekretar UN, 4. januara 1970, u svom intervjuu, rekao je da UN neće prihvatiti princip secesije dela njenih članica, ali odvajanje kolonijalnih teritorija od kolonijalne sile nije secesija, to je zakonito.³⁰

U prilog navedenih shvatanja su i stavovi renomiranih profesora međunarodnog prava.³¹ Dok je posle prvog svetskog rata u tom pravu bilo isticano i pravo na secesiju, sada se smatra *non sens* dopustiti to pravo svim narodima „izuzev u vrlo retkim slučajevima“.³² No, naravno, u UN isticalo se i shvatanje da ukoliko se u okviru države primenjuje oštra represija, unutrašnja sila i pretnja miru, može se pokretu za secesiju dati i pomoć izvana, kao što je bilo i suprotnih mišljenja u odnosu na indijsku akciju u Bangladešu. Inače, takvih pokreta koji se bore za secesiju ili autonomiju ima svuda,³³ ali teško se može očekivati da država sankcioniše to pravo na otcepljenje iz teritorijalne zajednice. Pri tome, ukazuje se i na to da se stavovi u navedenim dokumentima o pravu naroda „da slobodno biraju svoj politički status“ odnose na unutrašnju demokratiju za sve narode, bez obzira na status teritorije.

Iako nije sporno pravo naroda na samoopredeljenje (o njemu se govori i u članu 1. Povelje UN), postoje znatne teškoće u njegovom ostvarivanju. Naime, ne postoje opšteustanovljeni načini kako da se pozivom na to pravo narodi (ako žele) izdvoje iz država u kojima su, tj. kako da ostvare pravo na otcepljenje. Taj pravni problem može da se reši u slučajevima dobrovoljnog pristanka ostalih naroda jedne države da neki (ili svi) od njih iz nje izađu.

Prema tome, ne može se reći da međunarodno pravo sankcioniše pravo na secesiju iz državne zajednice da bi se konstituisala nezavisna – suverena država. Ni narod, ni neka teritorija jedne suverene države ne može se na njega pozvati kao na pravnu osnovu za otcepljenje ukoliko to nije u

³⁰ *UN Monthly Cronicle* 36 (februar 1970).

³¹ Ch. Rousseau, *Droit International Public*, T. II. Paris, 1974, p. 32; J. Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1976, str. 84; S. Avramov, M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 1986, str. 60.

³² R. Emerson, *isto*, p. 463.

³³ Kurdi u Iranu i Iraku, Eritrejci u Etiopiji, Katalonci i Baski u Španiji, baltički narodi u SSSR-u, Korzikanci u Francuskoj, Velšani i Škoti u Velikoj Britaniji, Kvibećanci u Kanadi i dr. (Henkin, *International Law Cases and materials*, West Publishing c. o. 1987. American Case Book series sec. ed. p. 282).

saglasnosti sa nacionalnim ustavom. Dominantna pravna osnova su samo nacionalna ustavno-pravna rešenja i procedura koju propisuje ustavotvorac svake suverene države, jer treba voditi računa i o onim narodima ili teritorijalnim zajednicama koje ostaju neotcepljene, i ostaju da žive u ostatku dela teritorije. Međunarodno pravo se u to, naravno, ne meša, ali ono ima svoju ulogu kad se otcepljeni deo, konstituisan kao samostalna država ili ujedinjen s drugom državom, pojavi na međunarodnom terenu radi obaveza koje mu ostaju da ih obezbedi i radi priznanja tako otcepljene države kao samostalne ličnosti, odnosno priznanja njenog ujedinjenja s nekom već postojećom državom. Dakako, međunarodno pravo bi imalo svoju ulogu, posebno ako se ta secesija želi sprovesti protivpravno, putem stranog mešanja ili agresije, ili neke druge nasilne akcije. Ono će, naravno, da proceni uslove i kvalitete tog prava i njegovog korišćenja u svakoj konkretnoj situaciji da bi adekvatno ocenilo svaki poseban slučaj.

Stvaranjem države putem secesije, ili uopšte transformacijom jedne države u odnosu na prava i obaveze (podeljene, ujedinjene ili odvojene) države, ili država novih subjekata međunarodnog prava, nastupaju znatne i davno poznate posledice u međunarodnom pravu, koje je ono odlikovalo u tzv. ustanovi sukcesije država.

U tom slučaju između prethodne države i države sukcesora (tj. koja se iz te odvojila) nastupaju posebni odnosi, kao i novi pravni odnosi između njih pojedinačno i trećih država, zavisno od raznih okolnosti. Ti odnosi se impliciraju sa trećom državom, i biće priznati pod uslovom da je secesija izvedena shodno međunarodnom pravu i da je država sukcesor priznata u međunarodnom pravu.³⁴ Jer, treća ili treće države, pa i međunarodne organizacije, ne moraju imati istovetne obaveze prema državi prethodnici, ukoliko i dalje ostaje kao samostalni subjekt međunarodnog prava, i državi sukcesoru, pogotovu ako bi se javilo nekoliko sukcesora, koji su nastali izdvajanjem nekoliko delova teritorije iz države prethodnice.

Međunarodno pravo je već davno utvrdilo običajna pravila o pravima i dužnostima država u slučaju sukcesije, a posle drugog svetskog rata kodifikovana su i neka ugovorna pravila o toj materiji: Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu

³⁴ St. Đorđević, *O kontinuitetu država*, Beograd, 1967, str. 32.

na ugovore iz 1973, i Bečka konvencija o sukcesiji država u oblasti državne imovine, arhiva i dugova iz 1983. godine. Ta opšta pravna pravila prilikom primene mogu imati razne modalitete, jer i materija koju regulišu u mnogim slučajevima može da bude komplikovana, pa su ta pravila, u osnovi, dispozitivne prirode.

Sadašnje su države vezane mnoštvom različitih međunarodnih ugovora, kojima se regulišu veoma razgranati međunarodni odnosi. To mogu biti ugovori: o diplomatsko-konzularnim odnosima, o vojnim savezima, iz oblasti privrede, članstva u međunarodnim organizacijama, saobraćaja, granica i slično. Još u Londonskom protokolu, povodom odvajanja Belgije od Holandije 19. februara 1831, bila je istaknuta maksima: „Države nadživljavaju svoje vlade, a obaveze iz ugovora koji ne zastarevaju, nadživljavaju one koji ih ugovaraju“.

U Bečkoj konvenciji iz 1973. godine (sukcesija država u odnosu na ugovore), u članu 6, izričito se ukazuje da se ona odnosi isključivo na dejstvo sukcesije koje se ostvaruje prema međunarodnom pravu, posebno principima međunarodnog prava sadržanim u Povelji UN. Drugim rečima, naglašeno je da promene u državnom sklopu koje bi po međunarodnom pravu bile nezakonite (agresija, intervencija kojom se podstiče secesija i sl.) ne bi mogle proizvesti sukcesiju onako kako je regulisana tom konvencijom, te se na takve promene unutar države ona i ne odnosi.

Ugovori koje je zaključila država prethodnica, iako se odnose na celokupnu teritoriju prethodne države, ostaju na snazi i u pogledu države sukcesora. Ali, ako se ugovor odnosi isključivo na deo teritorije koji je postao država sukcesor, ostaje na snazi u pogledu države sukcesora. Navedena rešenja neće se primenjivati ako se zainteresovana država drugačije saglasi, ili ako iz ugovora proizilazi, ili je drugačije utvrđeno, da bi primena ugovora u pogledu države sukcesora bila inkompatibilna s ciljem i predmetom ugovora, ili bi radikalno izmenila uslove izvršenja ugovora.

Navedena obaveza otepljene države pravno koincidira s obavezama države prethodnice, koja i dalje ostaje kao takva, tako da ugovori ostaju da važe u pogledu ostatka državne teritorije sem ukoliko se zainteresovane strane nisu drugačije dogovorile, ili nije utvrđeno da se ugovor odnosi isključivo na

teritoriju koja se otcepila, ili ako iz ugovora ne proizilazi, ili nije drugačije utvrđeno, da bi njegova primena bila nesaglasna sa predmetom i ciljem ugovora, odnosno da bi „radikalno“ otežala uslove njegovog izvršenja.

Nepokretna državna imovina, ako se drugačije ne sporazumeju, prelazi na otcepljenu državu, ako se nalazi na njenoj teritoriji, kao i pokretna imovina vezana za aktivnost države prethodnice na teritoriji otcepljene države. Ostala pokretna imovina prelazi na sukcesora u pravičnoj srazmeri. Te odredbe ne utiču na pitanja pravične kompenzacije između države prethodnice i sukcesora koje bi se postavilo. Takođe, ako se nisu dogovorile, dug države prelazi na sukcesora u pravičnoj srazmeri, pri čemu se naročito vodi računa o imovini, pravima i interesima koji prelaze na državu sukcesora u vezi s tim dugom. Naravno, ta pravila su primenjiva i u slučaju da se odvojena država ujedinjuje s drugom državom.

Sukcesija izaziva i mnoge posledice koje nisu regulisane navedenim dokumentima, a koje bi se rešavale prema važećim običajnim pravilima i načelima međunarodnog prava, na primer: pitanje državljanstva izvesnih državljana prethodne države, pravnog poretka, privatno-pravnih obaveza, i drugo.

Kada se radi o sukcesiji države vezane za međunarodne ugovore, izričito je u članu 11. rečeno da ona „ne dira u granicu utvrđenu ugovorom“, ni u obaveze i prava utvrđena ugovorom „koja se odnose na granični režim“. Prema tome, sudbinu ugovora koje je zaključila prethodna država s nekom državom po pitanju granica, koje su otcepljenjem dela teritorije postale državne granice nove države, ta konvencija prepušta volji odnosnih država i eventualno novoj nagodbi, koja svakako može biti prosta reafirmacija granične linije, pa i režima na samoj granici, a moguće su i druge solucije, pa i nesporazumi. Tu se, naravno, implicira pitanje da li će prethodna država i država sukcesor postići saglasnost o granici ili će se tražiti njena izmena, što je stvar zainteresovanih strana. Ali, i treće države koje se graniče sa sukcesorom mogu biti zainteresovane, te se postavlja pitanje da li će se tražiti nov pravni izvor za potvrdu stare granice, pa eventualno i njenu izmenu.³⁵

³⁵ U tom pogledu je veoma indikativna izjava italijanskog generalnog konzula u Kopru, koji je nedavno naglasio da su postojeće granice utvrđene ugovorom sa SFRJ, što implicira zaključak da bi Italija u slučaju otcepljenja republike Hrvatske i Slovenije ponovo postavila pitanje svojih granica sa njima.

Kao što se vidi, dispozitivnost navedenih odredaba po pitanjima koja su regulisana navedenim konvencijama daju osnov za mogućnost da navedena pitanja oko granice, i sva druga koja konvencijama nisu regulisana, opet dođu na dnevni red radi ponovnog regulisanja, što ne znači da država sukcesor mora uvek da bude u gorem položaju kao pregovaračka strana.

Dispozitivnost tih normi, inače, omogućava njihove različite primene, pa, i mogućnost sporova. Posebno, ako se jedna država razdeli na više državnih jedinki, problemi oko granica postaju višesložni. Takođe, postavlja se pitanje deobe dugova ili nepokretne imovine, jer dikcija navedene konvencije daje samo okvirna načela o deobi dugova kroz izraz „pravična srazmera“, koju zainteresovane strane treba da pronađu, ili „pravična kompenzacija“ kod sukcesije za pravičnu raspodelu državnog duga. Koji će kriterijum važiti da bi se došlo do sporazuma ostaje umnogome otvoreno pitanje, pogotovu ako je prošlo mnogo od kada je te terete prihvatila jedinstvena država prethodnica.

S U M M A R Y

GENESIS OF NEW STATE AND ITS RECOGNITION IN THE INTERNATIONAL LAW

In a competent and easily comprehensible manner, the author presents theoretical views on the basic problems of the genesis of a new state, and of its recognition in the international law. He analyses possible ways of genesis of states (unification of two or several states, disintegration of an existing state in a war conflict, peaceful transformation of one part of a state to a separate state, liberation from the colonial status, and the like). Into the causes of genesis or disappearance of states the author includes first of all wars, on whose results can depend the preservation, enlargement or disappearance of a state. Within this framework he particularly stresses the principle of nationality. Further on the author considers also cases of secession of parts of state territory.

In the article are also analysed all aspects of realization of the right to self-determination, including the right to secession and creation of sovereign states or inclusion into other states. A thorough consideration of this problem has a particular actualness today, and thus the author's views can help in understanding problems that could appear if some of our republics (nations) should definitively decide to secede from Yugoslavia, i.e. to establish their own sovereign states, with all necessary international attributes.

R E S U M E

LA NAISSANCE D'UN NOUVEL ETAT ET SA RECONNAISSANCE
PAR LE DROIT INTERNATIONAL

Dans cet article on traite d'une façon compétente et populaire la théorie sur les problèmes fondamentaux de la naissance d'un nouvel Etat et de sa reconnaissance par le Droit international. Auteur fait une analyse des modalités de la dite naissance (union de deux ou plusieurs Etats destruction de l'Etat existant pendant la guerre, transformation pacifique d'une partie d'un Etat à l'Etat indépendant, décolonisation et autres). Parmi des faits de la naissance et de la disparition des Etats, auteur compte, avant tout, des guerre des résultats desquelles dépendent sauvegarde, augmantation ou disparition d'un Etat. Dans ce cadre, la place de la nation est particulièrement soulignée. A la suite, on traite des cas de sécession des parties du territoire d'un Etat.

On fait analyse des autres cas de la réalisation du droit de l'autodétermination, y inclue le droit de la sécession et du création d'un Etat souverain ou réunion avec un autre Etat. L'étude générale de ce problème est très actuelle maintenant parce que les conclusions de l'auteur peuvent servir pour la compréhension du problème qui peut apparaitre en cas de la décision définitive de certaines républiques yougoslaves de quitter la Yougoslavie et de former des Etats souverains avec tous les prérogatifs internationaux.

P E З Ю М Е

СТАНОВЛЕНИЕ НОВОГО ГОСУДАРСТВА И ЕГО ПРИЗНАНИЕ
В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

В статье компетентным и приемлемым способом излагаются теоретические понимания об основных проблемах становления нового государства и его признания в международном праве. Автор анализирует возможные способы становления государства (объединение двух или несколько государств, распад существующего государства в войне, мирное преобразование части одного государства в отдельное государства и др.). К причинам становления и исчезновения государств автор причисляет в первую очередь войны, от реультатов которых зависело сохранение, увеличение или исчезновение какого-то государства. В рамках этого особенно выделяется начало народности. В продолжении рассматриваются и случаи рецессии частей государственной территории. В статье анализируются и все аспекты осуществление права на самоопределение, включая и право на отделение и создание суверенных государств или присоединение к другим государствам. Всеобъемлющее рассмотрение этой проблемы является особо актуальным в нынешнее время, потому что положения автора могут способствовать пониманию проблем, которые возникнут в случае, если некоторые наши республики (народы) принесут окончательное решение отделиться от Югославии, т.е. образуют суверенные государства со всеми необходимыми международно-правовыми предпосылками.

Opasnost konfederalizacije Jugoslavije po njenu odbranu

Prof. dr MILAN VUČINIĆ

Procesi konfederalizacije, nastali na osnovama opšte i veoma duboke društvene krize, imaju za posledicu razbijanje svake unutrašnje društvene kohezije, čime se neposredno ugrožava otporna moć zemlje. Slabljenje otporne moći zemlje za neposrednu posledicu ima aktuelizaciju njenog vojno-političkog položaja, što ima posebnu težinu s obzirom na realne i potencijalne prilike na Balkanu. Oslabljena otporna moć zemlje neminovno podstiče aspiracije okolnih zemalja prema delovima Jugoslavije. Te aspiracije nužno postaju sve aktuelnije ukoliko su unutrašnji procesi generalniji i intenzivniji i, kao takvi, razbijaju jugoslovenski sistem odbrane i jugoslovensko ratište.

Posebnu opasnost ti procesi predstavljaju stoga što stvaraju stanje neregularnosti, izazivaju ustavnu krizu, tj. nemoć saveznih institucija, a posebno stoga što su već proizveli drastično opasne posledice po stanje oružanih snaga. Upravo od strane nosilaca konfederalnih tokova oružane snage su izvrgnute snažnim udarima, koji nisu ostali bez posledica. Prva posledica je razbijanje jedinstva oružanih snaga, koje se ogleda u prevođenju teritorijalne odbrane pod potpunu dominaciju republika, a druga je snažna opstrukcija prema JNA, koja je na području Slovenije i Hrvatske već dospela do stanja otvorenog neprijateljstva prema njoj, do njenog tretmana kao okupacione vojske. Konfederalne refleksije u koncepciji i načinu delovanja Predsedništva SFRJ dovode do njegove blokade, čime se obezglavljuje sistem rukovođenja i komandovanja oružanim snagama sa svim posledicama koje iz toga neminovno proizilaze.

Poseban aspekt konfederalističkih tokova u Jugoslaviji jesu njihove međunarodne posledice, evropskog, pa i šireg domašaja. Neposredna potvrda za to jeste sve intenzivnije angažovanje Evrope u vezi s našom krizom. Jugoslavija je previše značajna za nju da bi mogla da nas drži izvan svoje pažnje. Naime, Evropa se rukovodi svojim interesima, koji su osnovno ishodište njene politike i strategije.

Uvodne napomene

Dramatična jugoslovenska društvena kriza otvorila je mnogo pitanja, koja se i dalje množe geometrijskom progresijom. Počnimo od generalnog: *da li je Jugoslavija naša budućnost ili naša duboka zabluda*, koje nam nameće više drugih

pitanja njime izazvanih. Zatim, da li je federacija sama po sebi osnovni krivac za sve naše drame? Da li je moguće razgraničenje među našim republikama i šta će biti sa nama ako je to moguće, a što ako je nemoguće? Da li protagonisti razbijanja Jugoslavije znaju da se naše republike mogu (u konfederaciji ili drugoj poziciji izvan federacije) naći u međusobnom oružanom obračunu? Da li je moguć razuman rastanak u nerazumnoj svađi? Ako se u svađi rastanemo, da li ćemo ikad imati mogućnost da ne budemo neprijatelji? Zašto da se vraćamo tamo gde nikoga već odavno nema? Može li se deliti nedeljivo i hoće li se naše granice ispisivati našom krvlju? Da li protagonisti konfederacije ili drugoga vida secesije čuju upozorenja suseda da su postojeće državne granice priznate samo Jugoslaviji, i da li znaju šta to upozorenje znači? Znamo li da nas ovakve savremena Evropa neće? Da li tvorci konfederalnog koncepta znaju da bi cena „slobode“ pojedinačno morala biti nekoliko puta veća od sadašnje? Zašto zanesenjaci koji plove na strujama nacional-separatizma zaboravljaju da nismo ni van vremena, niti van datog prostora, koji ima svoje geostrategijske vrednosti, i da naši dezintegracioni tokovi ne ostavljaju ravnodušnim nijednu zemlju u neposrednom okruženju, pa i mnogo šire (mi smo deo Balkana, a on je i dalje „bure baruta“)? Znaju li da se njihovom krivicom priziva naša nesreća time što se podstiče reafirmacija dobro znanih aspiracija na delove naše zemlje? Da li se zna da naš najveći problem nije ni sam razlaz, već kako to izvesti na ustavan i civilizacijski način, a ne kako to čine neprijatelji? Da li se zna da je zabluda verovanje da će nas Evropa dugo čekati i sažaljevati, odnosno da bi ona mogla uskoro dići ruke od nas kao od beznadežnog slučaja? Da li je poznato da oni koji izazovu bratoubilački rat, po pravilu, u njemu ne ginu? Da li naši narodi znaju da nacionalističke ideologije ne mogu doneti sreću nijednome od njih, jer mržnjom prema drugome ne može se obezbediti sopstvena sreća? Da li se zna da u ideji o konfederaciji treba videti opasnu obmanu onih čije su stvarne namene dalekosežnije: to je samo faza, put da bi se ostvarilo potpuno otcepljenje kada se oceni da je to izvodljivo i time razbila Jugoslavija po svaku cenu? Znaju li secesionisti da u konstelaciji kojoj teže ne mogu računati s tim da će ljudskim potencijalom sa drugih prostora, tj. iz preostalog dela

Jugoslavije, moći da raspolažu, prema svojim narudžbama i nalogima? Znaju li protagonisti konfederacije da njihove aspiracije još više pogoršavaju opštu društvenu krizu, da je produbljuju, da produbljuju njenu agoniju i da sve to, kao konačni rezultat, neposredno slabi otpornu moć zemlje, čime njena odbrana postaje sve aktuelnija? Da li znaju da je to pravi put u zajedničku nesreću? Zar nisu svesni brojnih nagoveštaja da je konfederacija nemoguća bez krvoprolića i bez inostranih intervencija? Znaju li, konačno, i ono što je notorno: da nije moguć direktan preobražaj federacije u konfederaciju, jer kada bi to bilo moguće, problema bi bilo mnogo manje. U našem slučaju, transformacija federacije u konfederaciju sadrži mnoštvo nerešivih problema. To je proces kobnog rizika, pun podvodnih hridina – put između Scile i Haribde. To bi neminovno bio put krvavog bratskog kola jer smo previše u nerazmrsivoj povezanosti. Tome, svakako treba dodati i veliku količinu međusobne mržnje koju su nam donela posvađana republička rukovodstva.

Kako direktan prelazak federacije u konfederaciju nije moguć, jer konfederacija nije država, naše sadašnje republike, ako to žele, morale bi prvo da se razidu, tj. da se izdvoje iz federalne zajednice, da postanu samostalne u svemu, tj. suverene, i da tek tada pristupe novoj zajednici – ukoliko je žele. Ali, pri tome, treba znati da takva zajednica – konfederacija, ne predstavlja državu, već savez suverenih država, a pod konfederalnim tokovima podrazumevamo sve političke, ekonomske, pravne i druge postupke koji se preduzimaju radi odvajanja (secesija) od Jugoslavije. Ti procesi, s obzirom na njihovu suštinu, mogu biti nazvani i drugačije, na primer, procesi secesije, razdvajanja i slično, a konfederalnim ih nazivamo stoga što njihovi protagonisti govore da im je cilj – konfederacija. U poslednje vreme govori se (Tuđman) i o savezu suverenih država, što je – isto.

Konfederalni tokovi koji se u nekim našim republikama odvijaju euforično, pod histeričnim nabojem nacionalističkih ideologija, intenziviraju agoniju društva, koja je dostigla stepen na kojem je sve teže donositi racionalna rešenja. To je utoliko teže što generatori nisu u opasnosti nametnutoj spolja, niti su u nekom fatalnom elementarnom udesu, što bi bio manji problem, jer bi se naši građani i narodi pred takvim opasno-

stima sigurno udružili („ljude najviše zbližava zajednička nesreća“ – Ivo Andrić). U slučaju naše agonije njeni generatori su utoliko opasniji što su proizveli i mržnju među narodima. U drugim vanrednim stanjima ljudi i narodi se integrišu da bi ih lakše prebrodili, a u našem slučaju oni su u sve većem međusobnom odijumu, sve se više međusobno udaljavaju, gubi se razum, svako je sve više sam sa sobom, u stanju euforičnog uobražavanja da je sam sebi dovoljan.

Za promišljanje posledica takvog stanja po odbranu zemlje značajna je činjenica da su takvi društveni procesi već odavno pod snažnom dominacijom usko nacionalno shvaćenog interesa i time izazvani odijum pretili da postane gospodar našeg opšteg duha. On je, inače, već u razmerama koje se teško mogu čak i ublažiti. Kao da nam svi tokovi razdvajanja teku ostrašćeno, i to tempom koji je u silnom ubrzanju naročito u nekim delovima zemlje. Tako smo na novo raskršće svoje istorije stigli ošamućeni, podeljeni, dezorijentisani, posvađani i pred svetom ojađeni, a njegova pažnja se nadvija nad nama poput starateljske. Očigledno je da se u stanju erupcije nalazi vulkan naših suprotnosti, a oni koji „kolo vode“ kao da ne žele da vide njegove tragične implikacije. Naravno, to su samo posledice, što znači da one nastaju tek onda kada za to nastanu odgovarajući uslovi i da mogu nestati tek kada iščeznu uzroci koji su ih izazvali.

Sada, objektivno, naše društvo u celini ne zna ni kuda će, ni kako, pa se nalazi u opštem košmaru (agonija). Naime, na vidiku nema izgleda da se sporazumemo o bilo čemu, pa ni oko toga možemo li zajedno (i kako) ili, u suprotnom, kako da se razidemo.

Sve to je dovelo do opšte krize, pa i do krize nade, odnosno optimizma. U srazmeri sa njom, narasta i strah od budućnosti, jer se naše društvo zaplelo u koloplet surovih nevolja.

Društvena kriza je ozbiljno oslabila i otpornu moć zemlje, čime je njena odbrana izuzetno aktuelizirana, i to srazmerno narastanju krize. Budući da nismo izvan vremena u kojem savremeni svet živi, niti izvan njegovog prostora, sve što nam se dešava ne ostavlja ravnodušnim nijednu zemlju u našem regionu, pa ni mnogo šire, naročito ne sile koje se bave globalnom politikom, tj. politikom planetarnih razmera. Kri-

za, naročito ispoljena u dezintegracionim, tj. konfederalnim tokovima, razara važne pretpostavke naše uspešne odbrane, koje se sve više „tope“, pa se otporna moć zemlje prema spoljnoj i unutrašnjoj opasnosti neminovno smanjuje srazmerno intenzitetu slabljenja osnovnih pretpostavki uspešne odbrane. Moramo biti svesni da, uporedo s tim, neminovno raste i cena kojom bi se odbrana morala plaćati.

Teza da je društvena kriza oslabila otpornu moć zemlje lako se objašnjava dobro poznatom istinom da otporna moć svake zemlje neposredno zavisi od njene ekonomske, političke i socijalne stabilnosti i od uspešnosti njenog ukupnog razvoja. Suvišno je dokazivati da je svaka od tih pretpostavki sada ugrožena. Razume se, teza da je otporna moć zemlje oslabljena društvenom krizom ne može da porekne drugu tezu – da naše odbrambene mogućnosti nisu u svemu iščezle: tu je Jugoslovenska narodna armija, tu je ljubav prema slobodi, patriotizam kao svest o smislu slobode zemlje, čime se potvrđuje istina o kojoj je govorio Robespjer – da nijedan narod ne voli naoružane misionare. Međutim, u oceni preostalih mogućnosti moramo biti veoma realni.

Sva navedena razmatranja su u funkciji odgovora na opšte implikacije društvene krize na odbranu zemlje. Njihova širina treba da se ceni u okviru istine da se zemlja brani celinom svoga stanja i da se odbrambeno pitanje ne može reducirati samo na sferu oružanih snaga, čak ni u slučaju da deluje u najpovoljnijim okolnostima.

POSLEDICE KONFEDERALNIH TOKOVA PO ODBRANU ZEMLJE

Vrhunac naše društvene krize upravo je ispoljen konfederalističkim tendencijama, a društvena kriza postaje utoliko opasnija što se konfederalističke tendencije u znatnom delu zemlje već euforično, histerično realizuju. One ne bi bile toliko opasne kada bi se mogao postići opšti dogovor o budućnosti. Sadašnje stanje je najopasnije: nemamo ni efikasnu federaciju, ni konfederaciju. Stoga je i sa stanovišta odbrane veoma značajna činjenica da je nemoguće iz federacije neposredno preći u konfederaciju. To se ne bi moglo ni u slučaju da smo u stanju da o tome postignemo dogovor. Jer, radi se o dva

odvojena procesa. Prvi obuhvata rešavanje sudbine postojeće države. To je proces koji se sada naziva konfederalizacija (razdvajanje ili razdruživanje od Jugoslavije), a otežan je mnoštvom prepreka, pa i činjenicom da se polovina naših republika izjašnjava za konfederaciju (neposredno, otvoreno – Slovenija i Hrvatska, odnosno implicate – Makedonija), a polovina za federaciju.

Drugi proces, ako do njega dođe, trebalo bi da obuhvati složeni posao konstituisanja novih država, njihovo međunarodno priznavanje, te raščišćavanje međusobnih dugova i dugova i obaveza prema dosadašnjoj zajedničkoj državi, a zatim rešavanje pitanja dugova Jugoslavije i njenih međunarodnih obaveza koje je preuzela zaključivanjem međunarodnih ugovora, odnosno obaveza i ugovora (sukcesija) Kraljevina Srbije i Crne Gore, koje su kao subjekti međunarodnih odnosa ušle u sastav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Kraljevina Jugoslavija). Taj proces obuhvata i konstituisanje volje naroda o tome kako će se državno organizovati, te da li će, i s kim, stupati i u kakav oblik državne zajednice, odnosno zajedničke države, ili to neće učiniti. To znači da svaki sadašnji eventualni dogovor republika (naroda) oko konfederacije nema obavezujući značaj, između ostalog i stoga što je potpuno neizvesno u kakvim bi se konkretnim međunarodnim okolnostima našla svaka od (eventualno) suverenih država, sadašnjih jugoslovenskih republika. Značajno je i pitanje kakva bi bila opšta međunarodna vojno-politička konstelacija koja bi u Evropi nastala ako bi došlo do razbijanja Jugoslavije.

Za svako promišljanje o implikacijama konfederalističkih tendencija i procesa, kao i za svako promišljanje o odbrani države u uslovima konfederacije neophodno je podsetiti i na sledeća značajna pitanja:

1. Konfederacija nije država, već savez država. Taj savez je dobrovoljan i uspostavlja se međunarodnopravnim aktom – konfederalnim ugovorom. Kao i svaki ugovor, on predstavlja saglasnost volja onih koji u takav ugovorni odnos ulaze. Kako konfederacija nije država, ona nema ni svoj parlamenat, a to znači ni svoj ustav, ni svoj zakon, pa ni svoj sud. Kao zajednička utvrđuju se samo ona pitanja o kojima postoji potpuni konsenzus. Konsenzusom prihvaćene odluke u svakoj od država članica postaju za njih obaveza tek kada ih njihovi nadležni organi ratifikuju, odnosno kada ih uzdignu na nivo

zakona. Kako iznad države, tj. njene suverene volje, nema više vlasti, to ona slobodno odlučuje i o ulasku, i o izlasku iz konfederalnog odnosa. Razume se, uz obavezu da to učini na način predviđen konfederalnim aktom i da ispuní obaveze, ako ih ima, prema ostalim članicama konfederacije.

2. Odbrana je jedna od potreba država radi kojih su one ulazile u konfederalnu zajednicu. Kako konfederacije sada u svetu ne postoje (poslednja, Nemački savez, prestala je postojati sredinom prošlog veka), to bi odgovor na pitanje kako se može organizovati odbrana u konfederaciji mogao biti (analogno) izveden iz prakse vojnih saveza.

Vojni savez takođe čini odgovarajući odnos među državama, u koji one ulaze motivisane interesom da lakše reše probleme svoje odbrane time što će na odgovarajući, tj. ugovorom utvrđeni način udružiti svoje odbrambene potencijale i svoju politiku u vezi s tim. Za vojni savez je karakteristično da se radi o ugovornom odnosu, a to znači o saglasnosti volja država koje u taj odnos (savez) ulaze. Saglasnost volja i ravnopravnost članica saveza (makar nominalna) osnovni je princip nastanka i funkcionisanja vojnog saveza. U taj vid odnosa države ulaze prema svojoj suverenoj volji. Po tom kriterijumu utvrđuju se svi važni elementi ugovora o savezu, a naročito: koji slučaj, kad (ako) nastane, obavezuje članice saveza na zajednička dejstva: koji je domašaj saveza, odnosno da li će savez preuzeti opštu brigu o svim aspektima odbrane, tj. odbrane svake članice u celini, ili će taj zajednički napor biti reduciran samo na vojni aspekt; da li će postojati stalne zajedničke oružane snage ili će se one formirati tek u slučaju kada treba pristupiti zajedničkoj odbrani, i druga brojna pitanja, kao što su pitanje ratne doktrine (da li će u svemu biti zajednička ili ne), pitanje naoružanja i vojne opreme, sistema komandovanja zajedničkim snagama, školovanje kadra itd.

Kako je i vojni savez ugovorni odnos, a njegove članice suverene države, to je njihov odnos prema tom savezu uvek opredeljen političkim oportunitetom, tj. stepenom interesa država članica da savez bude uspešan. Kao suverene države, članice slobodno odlučuju o svom ostanku u savezu.

Istorija vojnih saveza,* koja jedina može da odgovori na osnovno pitanje o tome jesu li oni pouzdan oslonac za sve

* Autor je proučio sve važnije vojne saveze od Svete alijanse (1815) do sada.

države članice, tj. da li vojni savez može garantovati da će se ostvariti onako kako je ugovorom predviđeno, pokazuje da oni (faktički) nisu pouzdan oslonac za uspešnu odbranu država njihovih članica. Takva sudbina vojnih saveza je logična. Države se uvek rukovode svojim političkim oportunitetom – kako u trenutku nastajanja vojnog saveza, tako i u trenutku kada po njemu treba postupiti, tj. kada nastane slučaj radi kojeg je on stvoren. Odsudni značaj za sudbinu svakog vojnog saveza imalo je pitanje da li su se u trenutku kada on treba da bude izveden podudarali interesi zemalja koje su tim savezničkim ugovorom povezane. Praksa, takođe, pokazuje da su se u vremenu koje protekne od trenutka zaključivanja vojnog saveza do nastanka slučaja kada on treba da stupi u akciju često menjali motivi država članica. Osim toga, veoma često, iako pripadaju jednom savezu, države prave alternative, tj. uspostavljaju odgovarajuće odnose i sa drugim državama, i to po pravilu – tajno. Najzad, brojni su slučajevi da države napuste vojni savez u najkritičnijem trenutku po ostale članice, tj. u trenutku nastajanja okolnosti (ratno stanje) radi koje je savez i stvaran. Česti su primeri da upravo u tim situacijama država članica vojnog saveza apstinira, tj. izađe iz saveza i pređe u stanje neutralnosti, kao što su poznati i primeri prelaska država članica vojnog saveza na protivničku stranu. I separadni ugovori su dobro poznati u ponašanju država, pri čemu vojni savez nema mogućnosti da primeni bilo kakve sankcije prema njima. Tu je pitanje materijalnih i drugih obaveza koje apstinirajuća država treba da podmiri ostalim članicama saveza.

3. I u konfederalnom odnosu države u svemu odgovaraju za sopstvenu odbranu, tj. ona mora biti njihova briga. U uslovima konfederacije pitanje odbrane države rešavaju na dogovorni način, putem ugovora. Pri tome je značajno da ugovor o vojnom savezu nije nikakva pouzdana garancija za odbranu zemlje njegovih članica. Otuda je opredeljenje za izlazak iz federacije veliki rizik, koji može biti i koban, naročito u slučaju da država, nemajući dovoljno mogućnosti za sopstvenu odbranu, mora da prihvati pokroviteljstvo, tj. da ulazi „pod kišobran“ neke više sile. Iskustvo zemalja koje su na to bile prinuđene krajnje je nepovoljno. U savremenim uslovima odbrana je veoma skupa i taj teret će teško samo-

stalno podneti bilo koja naša republika ako se izdvoji iz federativne zajednice. Izdaci za odbranu u takvim uslovima morali bi biti znatno veći. Svaka od njih bi morala da rešava problem razvoja naoružanja i vojne opreme, a to sada teško uspevaju da čine brojne neuporedivo ekonomski jače države od naših sadašnjih republika. Oslonac na sopstvene snage je veličanstven princip koji je ideal svih zemalja. Jugoslavija je više decenija to uspevala da čini kao savezna država sa jedinstvenim sistemom odbrane. Taj princip podrazumeva sposobnost razvoja sopstvene industrije naoružanja i vojne opreme. Kako će to ostvarivati, na primer, Slovenija ako se već sada nalazi u ekonomskoj krizi u kojoj se (prema podacima Bajtovog instituta) približava procentu od čitavih 50 odsto pada proizvodnje u odnosu na prošlu godinu. Prema istom izvoru, u trenutku izdvajanja iz Jugoslavije proizvodnja u Sloveniji bi neminovno pala za 30 odsto, jer bi izgubila sadašnje povoljno jugoslovensko tržište. Ili, kako bi Hrvatska mogla podneti cenu odbrane ako se zna da se procenat nezaposlenosti u toj republici približava nivou od 40 odsto. Ili, šta reći za Makedoniju, u kojoj svaki četvrti radnik već mesecima nema osiguran ni famozni minimalni dohodak. Razvoj složenih sistema naoružanja podrazumeva sigurna finansijska sredstva i odgovarajuće serije. Lako je shvatiti tragične teškoće u kojima bi se našla svaka republika izdvojena iz Jugoslavije ako se ima u vidu da savremeno naoružanje brzo zastareva, a da su od projekta do operativne upotrebe jednog savremenog oruđa neophodne tri – pet godina. Na primer, u proizvodnji našeg tenka ili aviona angažovano je više stotina privrednih subjekata, pa se nameće pitanje koja bi to naša republika mogla sama da postigne. Problem se ne ublažava čak ni opredeljenjem za trajnu neutralnost, jer tu neutralnost niko ne može da garantuje, pa i u takvom statusu svaka država mora da se priprema za odbranu. Primer Švajcarske i Austrije to najbolje potvrđuje.

U konfederaciji nije moguće postići stepen solidarnosti u podnošenju ratnih napora kakav je moguć u federativnoj državi. Isto tako, u konfederalnim uslovima ne može biti reči o jedinstvenom sistemu odbrane, niti bilo koja država u tim uslovima može biti sigurna da će druga postupati solidarno. Oružane snage u takvom ambijentu ne mogu biti homogene,

naročito ne u slučaju velikih iskušenja, utoliko pre što protivnici koalicije uvek nastoje da zadobiju naklonost dela njenih članica. Nije isto imati oružane snage jedinstvenih motiva, društvene funkcije, karaktera i organizacije, jedinstvene doktrine i strategije upotrebe, i oružane snage sastavljene od heterogenih kontigenata. Mora se znati da postoje razlike između odbrane zajednice kao celine u kojoj se ne participira, nego se deštuje u uslovima funkcionalnog jedinstva, i slučaja kada saveznička država (konfederalne članice) savezniku pružaju samo onoliko koliko se proceni da se može dati.

Ovde smo šire razmatrali tehničku stranu problema odbrane. Međutim, za odbranu u konfederalnim uslovima važno je i pitanje da li se može postići solidarnost koja bi rezultirala maksimalnim angažovanjem ukupnih ljudskih i materijalnih sredstava svih članica konfederacije u oblasti ljudskog i materijalnog potencijala i prostora. Ne treba, naravno, isključiti ni takvu mogućnost. Ali, to bi se moglo eventualno desiti kod konfederacija koje nastaju povezivanjem već postojećih suverenih država. To u našem slučaju, međutim, ne bi bilo moguće iz navedenih razloga. Naš rastanak, po svemu sudeći, doveo bi u pitanje i mogućnost uspostavljanja konfederalnih odnosa u budućnosti. A za uspešnu zajedničku odbranu neophodno je, pored pukog interesa, i mnogo drugih pretpostavki, među kojima su poverenje, solidarnost, emocionalna bliskost itd.

U ČEMU JE NAJVEĆA I NAJNEPOSREDNIJA OPASNOST OD KONFEDERALNIH PROCESA

Svaki razlaz naših republika pretpostavlja rešavanje makar dva osnovna pitanja. *Prvo*, međusobne ekonomske i druge dugove, raspodelu obaveza prema federaciji na unutrašnjem i spoljnjem planu (pitanje međunarodnih ugovora, tj. problem sukcesije i dr.), a *drugo* pitanje su unutrašnje granice.

Mada je složeno, *prvo* pitanje (tzv. ostavinska rasprava) ipak nije nerešivo. Postoje međunarodne uzanse prema kojima se mogu efikasno regulisati sve obaveze između federalnih jedinica i njihove obaveze prema zajedničkoj saveznoj državi. U našoj javnosti se o tome dovoljno i na popularan način govori, pominju se ideje da se u pomoć pozovu i međunarodni

finansijski i drugi eksperti. Pitanje nasleđivanja (preuzimanja, sukcesije) prava i obaveza federacije može se, takođe, relativno uspešno rešiti na osnovu međunarodne prakse, odnosno bečke konvencije.

Problem granica između naših republika, kao *drugo* suštinsko pitanje, do te mere je složeno da se možda može smatrati nerešivim. Istina, i u takvim uslovima moguće je razdvajanje, ali se postavlja pitanje njegove cene, tj. posledica i sada i ubuduće.

Sadašnje granice između naših republika su tzv. političke i administrativne, a ne – državne, jer nisu utvrđene na način kako se to čini u slučaju definisanja granica suverenih država. Uz to u nas su do nepomirljivosti ukrštene brojne vizije o tome gde se čija granica nalazi. Moglo bi se reći da je tih vizija onoliko koliko je republika ili političkih partija. Svaka od brojnih političkih partija u nas sve se angažovanije bavi i tim pitanjem kao nezaobilaznim problemom svoje ideologije, politike i strategije. Među njima ni u jednom slučaju nema nikakve podudarnosti. Sve to našu situaciju umnogome otežava. Nešto je manji problem jedino granica Republike Slovenije. Međutim, njenom kursu ka izdvajanju suprotstavlja se narod Istre, koji predvodi Istarski demokratski sabor, koji tvrdi da on neće prihvatiti ostanak Istre ni u suverenoj Hrvatskoj, ni u suverenoj Sloveniji (u slučaju njihovog izdvajanja). Naime, tražiće političku i teritorijalnu autonomiju s mogućnošću jednakog odnosa prema Hrvatskoj, Sloveniji – Italiji. Izvesnu teškoću bi činio problem razgraničenja sa Hrvatskom u oblasti Međimurja zbog izmešanosti slovenačkog i hrvatskog stanovništva.

Od sadašnjih jugoslovenskih republika samo su Srbija i Crna Gora prilikom stvaranja prve jugoslovenske državne zajednice (1918) imale i međunarodno priznate državne granice, jer su samo one u tom trenutku bile suverene države. Ostale naše republike nastale su na području na kojem se do tada protezao suverenitet Austro-Ugarske Monarhije, što znači da nijedna od njih nije imala sadašnje granice. One su ustanovljene posle drugog svetskog rata, ali to nije učinjeno na način na koji se utvrđuju granice suverene države. Bilo je to unutrašnje razgraničenje federalnih jedinica u okviru savezne države koja je jedino suverena i međunarodnopravni subjekt. Dubrovnik,

Dalmacija, Slavonija, Baranja i Istra, na primer, nisu bile u sastavu Hrvatske. Hrvatska je od 12. veka bila pod vlašću Pešte, Dalmacija pod vlašću Beča, dok je Istra imala autonomiju i svoj sabor u Poreču, Dubrovnik je imao poseban status itd. Aktuelna vlast u Hrvatskoj tvrdi da su sadašnje granice Republike Hrvatske i istorijske i etničke. Toj tezi suprotstavljaju se druge: a) Srbi moraju živeti u istoj državi, i b) u slučaju razdvajanja Jugoslavije pitanje granica između republika vratilo bi se na početak, na stanje kakvo je bilo 1918. godine.

Ako se zna za neskrivene stavove nekih aktera iz vođstva HDZ da se Hrvatska ne može zadovoljiti sadašnjim granicama, već aludira da istočna granica treba da bude Drina, Zemun i Subotica, ili da ima i tendencija da se postavi pitanje klauzula Londonskog ugovora iz 1916. godine, kojima su Dubrovnik i Split bili obećani Crnoj Gori, odnosno Srbiji (Dubrovnik je u sastav Hrvatske ušao tek 1939. godine, prilikom obrazovanja Hrvatske banovine), onda je jasno da se svim takvim planovima situacija oko razgraničenja još više komplikuje.

Situaciju u Hrvatskoj, u vezi sa njenim budućim granicama, čine složenom i njeni unutrašnji politički odnosi, naročito stav Srba da pristaju da ostanu u sastavu Republike Hrvatske samo dok se ona nalazi u sastavu Jugoslavije. Ako, međutim, Republika Hrvatske izađe iz jugoslovenske federacije kao suverena država, Srbi su se izjasnili za izlazak iz takve države. Ti stavovi su već napušteni, jer je ovih dana Srpsko nacionalno vijeće u Kninu izglasalo izdvajanje Srpske autonomne oblasti Krajina iz sastava Republike Hrvatske. Nezavisno od pravne prirode tog čina, ako se ceni prema Ustavu Republike Hrvatske koji je u suštinskom delu suprotan Ustavu SFRJ, ne može biti sporna činjenica da je tim činom nastao novi politički subjekt (činilac) na području Hrvatske koji ne može biti ignorisan i bez čije opcije nije moguće definitivno rešiti pitanje budućnosti Hrvatske, pa ni pitanje njenih granica. Tome treba dodati i opredeljenje Dalmatinske demokratske akcije, čiji se pogledi u vezi s organizacijom hrvatske države značajno razlikuju od koncepcije aktuelne hrvatske vlasti.

Ako bi došlo do totalnog razlaza federativne zajednice, i Srbija bi imala teškoća, jer je za sada nezaustavljiv albanski secesionistički pokret na Kosovu i Metohiji, kojim albanski secesionisti pokazuju da ne odustaju od svojih aspiracija za

stvaranjem republike Kosovo kao uslova za priznanje alban-skog narodnosti prava na samoopredeljenje, koje (onda) podrazumeva i pravo na otcepljenje. To je scenario puta za otcepljenje te teritorije u funkciji stvaranja tzv. Velike Albanije. Stranka demokratske akcije za Sandžak se oglašava stavom da će u slučaju raspada Jugoslavije Muslimani na tom području tražiti političku i teritorijalnu autonomiju, odnosno izdvajanje iz Srbije.

Do stvaranja nove Jugoslavije Bosna i Hercegovina nije imala državnu samostalnost, a njena političko-teritorijalna, odnosno političko-administrativna celovitost kakvu je imala pod Turskom, odnosno Austro-Ugarskom imperijom nije se prostirala na području koje je u sadašnjim granicama Republike. Ako se tome dodaju i već neskrivene aspiracije prema teritoriji Bosne i Hercegovine, kao i rezolutan stav srpskog stanovništva u toj republici, koji je izražen kroz političku postavku jedne od vodećih političkih partija u Bosni i Hercegovini (Srpska demokratska stranka), da je on za integralnu Bosnu i Hercegovinu u sastavu jugoslovenske federacije, a u slučaju da tako ne bude političku autonomiju, situacija sa granicama i te republike veoma je složena, pa možda i nerešiva.

Republika Makedonija je stvorena kao rezultat narodnooslobodilačke borbe i njene pobede u drugom svetskom ratu, čime je afirmisana kao samobitna i priznata makedonska nacija, sa pravom da, kao i ostali narodi Jugoslavije, ima svoju republiku – državu. Kako je do 1918. godine teritorija Makedonije bila u okviru Kraljevine Srbije, to bi se u slučaju razdvajanja postavilo pitanje definitivnog razgraničenja Srbije i Makedonije. Slučaj sa Prohorom Pčinjskim je samo nagoveštaj da to razgraničenje ne bi bilo jednostavno. Situaciju čini težom stav nekih političkih uticajnih opozicionih partija u Srbiji da bi u slučaju opšteg razdvajanja Jugoslavije trebalo vratiti granice Srbiji kakve je imala do 1. decembra 1918, što znači, prema toj koncepciji, ignorisanje postojanja Republike Makedonije.

To je bio veoma lapidaran pregled situacije naših unutrašnjih granica. Dovoljan, međutim, da se konstatuje da se radi o ozbiljnom problemu. Situacija sa granicama između republika je veoma složena, bilo da se ocenjuje u kontekstu

planova za razdvajanje Jugoslavije, bilo da se to ne dogodi. I u slučaju da Jugoslavija bude očuvana, granice njenih republika će ostati kamen spoticanja, odnosno snažan generator njihovih sukoba.

Kada bi se mogao stvoriti odgovarajući ambijent, tj. odgovarajuća politička tolerancija, pitanje unutrašnjeg razgraničenja naših republika moglo bi biti rešeno na jedan od sledećih načina:

- *prvo* konsenzusom republika (odnosno naroda) o tome da njihove sadašnje međusobne granice budu definitivne i ako one postanu samostalne suverene države, što je u našim uslovima nemoguće;

- *drugo*, međunarodnom arbitražom, ali ona bi imala smisla samo u slučaju da republike bezpogovorno prihvate njene odluke, što je, u našim uslovima, takođe iluzija.

Kako ni prvi ni drugi način razgraničenja nisu mogući, i to iz političkih razloga, postavlja se pitanje kako ćemo se razdvojiti ako se o tome ne možemo sporazumeti u uslovima kada se razdvajanje hoće i od njega se ne odstupa nezavisno od toga koliko je to opasno. Takvo političko opredeljenje neminovno vodi u unutrašnji sukob sa posledicama koje su višedimenzionalne, jer imaju, pored ostalog, međunarodno-političke, odnosno vojno-političke implikacije.

IMPLIKACIJE DRUŠTVENE KRIZE I POSEBNO KONFEDERALISTIČKIH PROCESA U JUGOSLAVIJI NA NJEN VOJNO-POLITIČKI POLOŽAJ

Suvišno je i dokazivati da naša duboka društvena kriza – naročito stoga što predstavlja i krizu međunacionalnih odnosa, ispoljenih u otvorenim i sve opasnijim razmerama, a posebno kao taktička konfederalistička uzurpacija i destrukcija Jugoslavije – može ostaviti ravnodušnim bilo koju zemlju u našem neposrednom ili širem okruženju, pa tako i zemlje koje imaju globalne, planetarne, političke, ekonomske i vojne aspiracije.

Pre svega, odsustvo takve ravnodušnosti je logično ako se uzmu u obzir sledeće okolnosti: a) da bezbednost svake države zavisi i od stabilnosti vojno-političkih prilika regiona kojem pripada (otuda je logična zainteresovanost, naročito

susednih zemalja za razvoj unutrašnjih prilika u Jugoslaviji); b) da je Jugoslavija veoma značajan faktor evropske bezbednosti.

Osim navedenog, neki naši susedi imaju prikrivene ili otvorene aspiracije prema delovima Jugoslavije. Dovoljno je podsetiti da je od sadašnjih naših suseda jedino Grčka 1918. godine bila naklonjena stvaranju Jugoslavije. Sve druge susedne zemlje su iz različitih razloga bile protiv toga. Jugoslavija je nastala protiv njihove volje, i sve su one morale primiti tu činjenicu kao konačnu. Ali, ni njihovo nezadovoljstvo, ni njihove aspiracije nisu time presahle.

Stvaranjem Jugoslavije Italija nije ostvarila svoje planove, tj. nije dobila sve što joj je obećano 1915. godine Londonskim paktom. Naročito je ostala nezadovoljna posle drugog svetskog rata jer joj je oduzeto i ono što je tim paktom dobila. Da su aspiracije prema delovima naše teritorije i sada aktuelne govori i upozorenje italijanskog generalnog konzula u Kopru da je Osimskim sporazumom Italija priznala postojeće granice državi SFRJ, ali ne i eventualnim suverenim državama Hrvatskoj i Sloveniji. Te aspiracije se, kao iredentističke, legalno ispoljavaju u redovima italijanskih poslanika, koji podstiču vladu premijera Andreotija da u Parlamentu Italije pokrene reviziju granica prema Jugoslaviji kako bi se pod italijanski suverenitet povratila Julijska Krajina, Istra i delovi Dalmacije sa ostrvima, tj. uspostavila granica definisana londonskim, rapalskim i rimskim ugovorima.

Mada su odnosi između Jugoslavije i Austrije tradicionalno uglavnom tolerantni, treba računati na to da je ta susedna zemlja zadržala i da trajno neguje osećanje nezadovoljstva zbog propasti svoje imperije, na čijim prostorima je, između ostalih, nastao i deo Jugoslavije. Ne treba isključiti mogućnost da se i u Mađarskoj, kao nekadašnjoj članici Austro-Ugarske Monarhije, reafirmišu aspiracije prema delovima Jugoslavije koje je nekada u tom svojstvu posedovala. Ta konstelacija se zasniva na istorijskim faktorima, jer je ona to pokazala, naročito u drugom svetskom ratu, kada je milošću Hitlera dobila Bačku, gde je počinila teške zločine nad stanovništvom srpske, jevrejske i romske nacionalnosti. Šta se, u tom smislu, sada i ubuduće može očekivati od Mađarske? Za odgovor na to pitanje veoma je indikativna činjenica da

se vlada Mađarske nedavno teško ogrešila o obavezujuća pravila ponašanja time što je ilegalno prodala oružje aktuelnoj hrvatskoj vlasti. Suvišno je dokazivati da se radi ne samo o prekršaju principa dobrosusedskih odnosa nego i principa Povelje UN i principa koje je utemeljila Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji. Nije sporno da je mađarska vlada znala najmanje dve stvari: *prvo*, da je realizovani način nabavke naoružanja nezakonit i, kao takav, inkriminisan kao krivično delo u jugoslovenskim propisima, i *drugo*, da je uvezeno oružje namenjeno za ciljeve koji su antijugoslovenski, jer ono nije namenjeno za odbranu Jugoslavije od spoljne agresije, već za unutrašnje obračune. Ima još pokazatelja o kojima moramo voditi računa kada je u pitanju politika Mađarske prema Jugoslaviji. Ni prenošenje krune kralja svetog Ištvana iz SAD i proglašavanje dana te krune za najviši nacionalni praznik Mađarske nije van konteksta mađarskih interesa prema Jugoslaviji. Za nas je značajna i činjenica da u svetu ima sve više procena da bi Mađarska mogla podržati izdvajanje Hrvatske i Slovenije iz Jugoslavije s orijentacijom za stvaranje podunavske katoličke konfederacije, u kojoj bi se, pored njih, našle još Mađarska i Austrija.

U slučaju razdvajanja jugoslovenskih republika ne bi trebalo isključiti mogućnost da se oglasi i Rumunija, podsećanjem na obećanje da će joj pripasti ceo Banat do Beograda, koje su joj sile Antante, na predlog Rusije, dale 1916. godine kao cenu (nagradu) za njen ulazak u rat na strani Antante.

Bugarska se već oglasila stavom da podržava suverenu Makedoniju. To je učinila i pored toga što nije promenila svoj stav prema makedonskoj naciji i što je sanstefanska Bugarska još uvek tradicionalni faktor bugarske nacionalne svesti i spoljne politike. Ni nova Bugarska se nije odrekla te opsesije. Mada se tako odredila prema Makedoniji, Bugarska i dalje ignoriše Makedonce kao narod. Našu obazrivost pobuđuje i činjenica da ni nova Bugarska nije napustila, tj. revidirala preko jednog veka staru koncepciju o velikoj, tj. sanstefanskoj Bugarskoj. Odbijanje priznanja makedonskog naroda kao samobitne nacije u funkciji je te koncepcije, koja je na liniji doktrine: „čiji narod, njegova teritorija“. I za novu Bugarsku je karakteristično da je za najviši državni praznik proglasila 3. mart u znak sećanja i veličanja dana kada je u San Stefanu

1878. potpisan mirovni ugovor između Turske i Rusije, koji je odlučeno da se stvori „velika Bugarska“ na račun i sadašnjih jugoslovenskih krajeva. Ta doktrina može u određenoj vojno-političkoj konstelaciji biti aktivirana izjavom da se na području Makedonije ne radi o makedonskom narodu, već o Bugarima. Doktrinom „čiji narod, njegova teritorija“ poslužio se i Hitler kada je u Minhenu 1938. godine zadobio podršku predsednika vlada Velike Britanije, Francuske i Italije i pripojio sudetske oblasti u Češkoslovačkoj. O toj činjenici svakako se mora voditi računa, nezavisno od toga što je vlada Bugarske nedavno dala oficijelnu izjavu da prema SFRJ nema nikakve teritorijalne pretenzije.

Jugoslovensko-albanske odnose opterećuje tradicionalna antijugoslovenska velikoalbanska politika, koja podrazumeva stvaranje „velike Albanije“ na račun Jugoslavije. Kosovo i Metohija su područja prema kojima se i ne skrivaju aspiracije.

Navedena kratka elaboracija aktuelnih ili potencijalnih problema u našim odnosima sa susedima nesporno ukazuje na potrebu da se o njima ozbiljno razmišlja, utoliko više ukoliko su naši unutrašnji odnosi složeniji. Dobro je poznato postojanje svesti o tzv. vitalnim interesima zemalja i naroda i da ta svest po pravilu, podrazumeva, i određene geopolitičke aspiracije. Da one makar potencijalno postoje potvrđuje sve ono što se na toj liniji desilo tokom drugog svetskog rata, a i poratni period je o tome pružio dovoljno dokaza. Osnovni razlog što se na tu okolnost ukazuje jeste potreba da se potencira notorna činjenica da naši unutrašnji problemi, a naročito konfederalističko ponašanje sada već polovine članica jugoslovenske zajednice razbijaju unutrašnju kompaktnost, a time i njenu otpornu moć. Oni podstiču ne samo pažnju svih susednih zemalja, – nego i više od toga – kako zbog svog vojno-političkog položaja, tako i zbog ambicija određenih političkih snaga u njima da se postojeće stanje u Jugoslaviji oceni kao prilika da se potencijalne aspiracije prema delovima Jugoslavije na različite načine realizuju, ili da se jugoslovenske prilike iskoriste za neke druge planove. O toj okolnosti treba da vodimo računa nezavisno od činjenice da se vlade susednih zemalja nominalno izjašnjavaju u prilog jugoslovenske integracije. U uslovima politike za koju se opredelila Evropa drugačije zvanično ponašanje teško bi se moglo i očekivati. Međutim,

istorijsko iskustvo upozorava i mora biti respektovano: zvanične izjave često ne izražavaju i stvarne namere.

Da bi se mogle kompleksnije sagledati implikacije koje konfederalistički tokovi u Jugoslaviji imaju po njen vojno-politički pogled neophodno je imati u vidu i širi evropski kontekst toga pitanja. Naime, sasvim je prirodno da Evropa prema prilikama u Jugoslaviji, koje karakterišu, između ostalog, i snažne konfederalističke tendencije i već daleko odmakli konfederalni tokovi, ne može ostati ravnodušna ni sa vojno-političke tačke gledišta. Najreprezentativniji deo Evrope, tj. deo koji odlučujuće utiče na evropsku politiku stalno i sve više pokazuje da nije ravnodušan prema prilikama u Jugoslaviji. Svedoci smo da se zainteresovanost Evrope za prilike u Jugoslaviji svakodnevno povećava i to srazmerno intenziviranju konfederalnih tokova u njoj, ali se sve više ispoljava i kao bojazan koja se ne skriva. Jugoslavija je zbog toga već postala „dežurna tema“ Evrope. Upornim naglašavanjem svog interesa da se očuva jugoslovenska državna zajednica Evropa izražava i svoju svest o veoma štetnim posledicama koje bi po evropsku stabilnost mogle da proisteknu iz razbijanja Jugoslavije. Štaviše, te posledice bi mogle nastupiti i u slučaju daljeg zaoštavanja unutrašnjih odnosa u Jugoslaviji, čak i pod pretpostavkom da se konfederalne aspiracije ne mogu ostvariti.

Takav interes Evrope prema našoj zemlji proizilazi i iz činjenice da je ona čitavo poratno doba bila posebno značajan faktor evropske stabilnosti, tj. mira u Evropi. Ona je to mogla biti prvenstveno zbog svoje sposobnosti da uspešno odvraća svaku agresiju i da svojom progresivnom međunarodnom politikom doprinosi, kako tolerantnim odnosima sa svojim susedima, tako i miru u Evropi i svetu. Evropa je svesna da se već i samim konfederalnim tokovima izaziva opasnost od poremećaja vojno-političkih prilika na Balkanskom poluostrvu. Razbijanjem Jugoslavije nastala bi nova, za Evropu veoma nepovoljna vojno-politička konstelacija, koja bi je destabilizovala, a njoj je sada i ubuduće neophodna stabilnost kao primarni uslov za ostvarenje programa najvišeg stepena ekonomskog i svekolikog razvoja. Takva stabilnost će joj omogućiti i da izdrži tešku konkurenciju svojih moćnih ekonomskih rivala – SAD i Japana. Ideali koje je iskazala u

Pariskoj povelji, donesenoj 1990. godine na sastanku KEBS-a u Parizu, ne mogu biti ostvareni u uslovima nestabilnosti.

Nova vojno-politička konstelacija Evrope koja bi nastala razbijanjem jugoslovenske države bila bi bremenita mnogim opasnostima po evropsku bezbednost jer bi poremetila postojeći ambijent međunarodnih odnosa na Balkanu. Ta opasnost je utoliko realnija ako se zna da je Balkan i dalje ostao, s razlogom, opterećen hipotekom da je „bure baruta“. Evropa vodi računa o činjenici da su odnosi među balkanskim državama bremeniti problemima, koji bi mogli lako da eskaliraju u slučaju raspada Jugoslavije kao odlučujućeg faktora dosadašnje stabilnosti u tom regionu. Odnosi Bugarske i Turske, Grčke i Turske, Grčke i Albanije, Albanije i Jugoslavije, Jugoslavije i Bugarske, a zatim, šire, odnosi Mađarske i Rumunije, složeni su i nestabilni. Iz takvog sadašnjeg stanja, s obzirom na pomenute okolnosti, ti odnosi bi nužno prerasli u otvorene sukobe. Zbog svega toga Evropa naše prilike prati sa velikom pažnjom i čini, za sada, velike političke napore kako bi doprinela da se prilike u Jugoslaviji konsoliduju. Okolnost da Evropa stalno apeluje da se učini sve za očuvanje Jugoslavije izražava njen strah od posledica raspada Jugoslavije i u slučaju kada bi se njeno razdvajanje na posebne suverene države ostvarilo mirnim putem, jer bi tada vojno-politička konstelacija juga Evrope bila značajno izmenjena. U svakom slučaju, za sada se mora računati s tim da bi posledice i mirnog razlaza bile neizvesne.

S obzirom na snagu interesa Evrope da se očuva njena bezbednost, a imajući u vidu značaj Jugoslavije kao važnog činioca te bezbednosti, realno je zaključiti da će Evropa istrajati u svojim naporima da tu bezbednost očuva. Otuda treba očekivati da će ona biti sve više involvirana u razrešenje jugoslovenske drame i da će, zbog svojih interesa, biti spremna da, pored političkih, preduzima i druge mere kako bi se očuvao jugoslovenski integritet, posebno u slučaju da jugoslovenske republike ne nađu način da se dogovore o budućnosti zemlje.

Neosporno je, takođe, postojanje univerzalnog evropskog interesa da se prilike u Jugoslaviji stave pod evropsku kontrolu. Zato treba računati s mogućnošću da Evropa konstituiše svoju politiku prema jugoslovenskoj situaciji kakva joj odgova-

ra. Ona će to činiti pozivom na Povelju Ujedinjenih nacija i na finalni akt KEBS-a, i između ostalog i stoga što bi konfederalizacija, odnosno razbijanje Jugoslavije značilo i radikalnu promenu njenih državnih granica. Očigledno je da su u oštrom sukobu interesi Evrope za očuvanje mira i stabilnosti i konfederalističke, odnosno secesionističke tendencije koje su usmerene ka razbijanju Jugoslavije.

Postoji veliki interes i vanevropskih sila za prilike u našoj zemlji. Pre svega, interesi SAD, jer bi bilo nerealno očekivati da su ravnodušne prema prilikama kakve su u nas. Stoga, bez obzira na oficijalne stavove SAD, odnosno njene vlade, u kojima se izražava interes da se očuva jugoslovenska federacija, neophodno je voditi računa i o onome što čini njihovu realnu politiku i stvarni interes, koji je sigurno isti kao evropski.

POGLED NA NEGATIVNE POSLEDICE KONFEDERALISTIČKIH REFLEKSIJA U USTAVNOM SISTEMU SFRJ PO NJENU ODBRANU

Ustav SFRJ iz 1974. godine, a zatim tada doneti republički i pokrajinski ustavi i na njima zasnovani savezni, republički i pokrajinski zakoni o opštenarodnoj odbrani, pa tako i zakoni koji se odnose na javnu i državnu bezbednost, objektivno su doprineli eskalaciji konfederalnih tokova i destabilizaciji sistema odbrane i bezbednosti SFRJ. Uostalom, drugačije nije ni moglo biti jer su rešenja u tim oblastima morala biti zasnovana na ustavnim rešenjima o uređenju zemlje, tj. rešenjima o nadležnostima federacije i odnosima u njoj. Rešenja o odbrani i bezbednosti su, dakle, izvedena iz njih, pa za odbranu i bezbednost važi opšti stav Ustava SFRJ da republike i pokrajine ravnopravno utvrđuju politiku federacije. Mada se Ustavom SFRJ utvrđuje da ona istovremeno odgovaraju i za sporovođenje tako utvrđene politike federacije, ipak je izostao bilo kakav mehanizam kojim bi federacija mogla obezbediti odgovorno ponašanje republika i pokrajina prema tako utvrđenoj politici federacije. Za svoj učinak – kako u stvaranju, tako i u ostvarivanju politike federacije – one nisu nikome odgovarale. Time su i na ustavnom nivou udareni

osnovi konfederalnih odnosa, koji su u proteklih 17 godina eskalirali do brutalne opstrukcije saveznog ustava i saveznih zakona. Nekoliko konkretnih primera će bliže pokazati koliko su rešenja ustava i zakona bila smetnja razvoju adekvatnog sistema narodne odbrane, koji nužno mora biti jedinstven u političkom, organizacionom i funkcionalnom pogledu.

Mada je notorno da je za uspešnu odbranu najznačajnije stanje ukupnih prilika u zemlji, a naročito njena politička, socijalna i ekonomska stabilnost, postojanje jedinstvenih ciljeva i motiva u pogledu funkcije i perspektive zajedničke države, solidarnosti naroda i njihovih republika u spremnosti da se zajednička država brani kao zajedničko dobro, sa stanovišta odbrane i bezbednosti zemlje neophodno je obratiti posebnu pažnju i na činjenicu da su neka kapitalno važna rešenja u saveznom ustavu i zakonu nesaglasna sa tim pretpostavkama uspešne odbrane, pa tako i sa načelima koncepcije opštenarodne odbrane i osnovnim postulatima savremenog rata.

Pre svega, za odbranu zemlje posebno su značajna adekvatna rešenja u pogledu nadležnosti federacije, odnosno saveznih organa u toj oblasti, a rešenja Ustava SFRJ iz 1974. godine daleko su od toga da to mogu obezbediti. Najnovija drama u vezi s odnosima u Predsedništvu SFRJ to kardinalno potvrđuje. Posmatran i sa stanovišta odbrane i bezbednosti Jugoslavije krajnje je opasan (neadekvatan) način izbora članova Predsedništva SFRJ. To telo nikome ne odgovara za svoj rad iako, pored ostalog, ima i funkciju vrhovnog komandanta oružanih snaga SFRJ. Kako članove Predsedništva SFRJ ne bira Skupština SFRJ, kao najviši organ vlasti u zemlji, to ni ono kao kolektivan šef države ni pojedinačno njegovi članovi ne odgovaraju Skupštini za svoj rad. Oni, pojedinačno, odgovaraju samo skupštinama republika i pokrajina koje su ih birale. To što polažu svečanu obavezu u Skupštini SFRJ i što ih to telo federacije proglašava za članove Predsedništva SFRJ, taj problem ni u čemu ne ublažava. Uz to, Ustavom SFRJ nije ni utvrđeno da Predsedništvo SFRJ rukovodi zemljom u ratu, niti barem neophodni fond nadležnosti koje bi ono trebalo da ima u ratu. Nasuprot tome, u republičkim i pokrajinskim ustavima nije propušteno da se utvrdi da njihova predsedništva rukovode odbranom i u ratu, i u miru.

I tako organ sa visokim ovlašćenjima, kao što su ovlašćenja koja nužno pripadaju vrhovnom komandantu oružanih snaga, može donositi dobre ili pogrešne odluke ili ih uopšte ne donositi a da za njihovu valjanost i njihove rezultate nikome ne odgovara.

Iako je vrhovni komandant oružanih snaga Predsedništvu SFRJ je u pogledu širine neophodnih ovlašćenja Ustavom uskraćeno da efikasno ostvari rukovođenje i komandovanje oružanim snagama. To se naročito ogleda u slučaju Teritorijalne odbrane. Ono nije ovlašćeno da utvrđuje celovit plan razvoja oružanih snaga, već utvrđuje samo njegove osnove, što znači da su republike i pokrajine dobile mogućnost da presudno utiču na razvoj svojih snaga teritorijalne odbrane. Takva rešenja Ustava SFRJ dodatno su potencirana rešenjem saveznog zakona o opštenarodnoj odbrani, kojim se utvrđuje da komandante teritorijalne odbrane republika i pokrajina imenuje i razrešava od dužnosti Predsedništvo SFRJ. Ali, ono to može činiti samo na predlog nadležnog organa republike, odnosno pokrajine. Koliko je takvo rešenje nesaglasno sa elementarnim postulatima savremenog rata, odnosno savremenog sistema rukovođenja i komandovanja oružanim snagama suviše je i dokazivati. Može se samo zamisliti sva štetnost toga rešenja u uslovima dinamičnih borbenih dejstava, dinamičnih i neočekivanih promena situacije, kada je brzina reagovanja svih nivoa rukovođenja i komandovanja, a posebno vrhovne komande, elementarni zakon ponašanja. Republike i pokrajine su, međutim, rezervisale za sebe mogućnost odlučujućeg uticaja na vođenje kadrovske politike na najvišem nivou svoje teritorijalne odbrane.

Isto tako, nije slučajno što su i republički i pokrajinski ustavi proklamovali neotuđivo i neprikosnoveno pravo republika i pokrajina da brane svoj suverenitet, nezavisnost, teritorijalnu celokupnost i ustavni poredak. Tako je već daleke 1974. godine na mala vrata legalizovana ideja koja je eskalirala u već odavno neskrivenim i euforičnim političkim i drugim koracima na putu konfederalizacije. To što republike, a naročito pokrajine, u federativnoj državi ne mogu biti suverene i nezavisne nije bila smetnja da politički interesi budu i na taj način razdvojeni kao jasna anticipacija onoga što se sada dešava. Već tada 1974. godine u republičkim ustavima i u Ustavu SAP Vojvodine govori se o tome da je zabranjena i

krivično kažnjiva kapitulacija i priznanje okupacije republike, odnosno pokrajine.

Kada se sagledaju sva rešenja u Ustavu SFRJ i saveznim zakonima kojima je uređena odbrana zemlje, bez teškoća se može konstatovati da ni u toj oblasti federacija nije osigurala primat u odnosu na politiku kakvu vode republike i donedavno pokrajine. Takva ustavna situacija je u gruboj suprotnosti sa opštim načelima o funkciji savezne države, koja je, prema ustavu SFRJ, dužna da osigura nezavisnost, suverenitet, teritorijalnu celokupnost i ustavni poredak zemlje u celini. U oblasti javne i državne bezbednosti stanje je još gore, jer je funkcija federacije reducirana na meru koja je daleko od prakse kakvu poznaju sve savremene federativno uređene države. Dominantna nadležnost u toj oblasti rezervisana je za republike i pokrajine.

Mada proklamuje da oružane snage SFRJ, koje se sastoje od Jugoslovenske narodne armije i Teritorijalne odbrane, čine jedinstvenu celinu, ipak se u Ustavu SFRJ sasvim različito kvalifikuje njihova društvena priroda. Jer, dok se za Jugoslovensku narodnu armiju ispravno kaže da je zajednička oružana sila svih naroda i narodnosti, Teritorijalnoj odbrani se daje tehnička kvalifikacija, jer se kaže da je ona najširi oblik organizovanog oružanog opštenarodnog otpora. Iz takvih različitih kvalifikacija delova jedinstvenih oružanih snaga Jugoslavije proizašle su posledice koje su nepovoljne po sposobnost oružanih snaga da ostvare svoju ustavnu ulogu, utvrđenu kao zajedničku, a koja se sastoji od zaštite nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalne celokupnosti i društvenog uređenja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Dok se Jugoslovenska narodna armija u celini razvijala prema navedenoj kvalifikaciji u Ustavu SFRJ, Teritorijalna odbrana se u svim aspektima razvijala pod dominantnim uticajem republika i pokrajina. To je omogućeno, između ostalog, navedenom kvalifikacijom Teritorijalne odbrane, u kojoj se ne računa s tim da je i taj deo oružanih snaga opštejugoslovenski, jer se od nje ne očekuje da bude u svemu deo jedinstvenih oružanih snaga zemlje, pa tako i sa istom kvalifikacijom u pogledu njihove društvene prirode. Iz takve kvalifikacije proizlazi da snage Teritorijalne odbrane, za razliku od JNA, ne pripadaju celoj zemlji, već samo republici i

pokrajini koja ih organizuje. Ovom prilikom treba ostaviti po strani fakat da je navedena kvalifikacija društvene prirode Teritorijalne odbrane nelogična, budući da se ona kvalifikuje kao najširi oblik organizovanog opštenarodnog oružanog otpora, a naša strategija oružane borbe poznaje samo frontalni, partizanski i kombinovani oblik oružane borbe, tj. oružanog otpora, a ne i – teritorijalni.

Ako se tome dodaju i poznate aktivnosti, ispoljene naročito na području SR Hrvatske u vreme mas-pokreta, kada su masovno stvarane tzv. dobrovoljačke omladinske jedinice, sa posebnim i veoma privilegovanim i skupo plaćenim štabovima, ne može biti sporna ocena da je stvaranje Teritorijalne odbrane na način na koji je to učinjeno u suštini – podvala. Ustavna i zakonska rešenja koja se odnose na Teritorijalnu odbranu nesumnjivo su poslužila kontinuiranom jačanju republičkih separatnih pozicija, što se sada ispoljava kao velika opasnost. Jake snage Teritorijalne odbrane nad kojima dominira politika republika svakako su oslonac na kursu njihove konfederalizacije. Tako su konfederalističke refleksije koje postoje u ustavima i zakonima Jugoslavije u vezi sa Teritorijalnom odbranom olakšale sve ono što se sa njom do sada desilo, a desilo se to da sa tim snagama vrhovna komanda oružanih snaga Jugoslavije može računati onoliko i onda koliko to, i kada, odgovara republičkim interesima, tj. politici koju vode republike.

Navedene slabosti ustavnih i zakonskih rešenja u oblasti odbrane i bezbednosti zemlje ne bi morale biti toliko opasne po odbrambenu sposobnost zemlje u slučaju da postoji kvalitetniji odnos između republika i drugačiji odnos republika prema federaciji. Teško je posle svega što nam se i u oblasti sistema odbrane i sistema bezbednosti dešavalo, i što nam se (naročito) sada dešava, prihvatiti bilo čiju tvrdnju da u vreme kada su takvi propisi donošeni nije postojala politička opstrukcija protiv Jugoslavije, ako ne od svih aktera takvih rešenja, onda nesumnjivo u slučaju onih koji su bili naročito politički uticajni. Sada su, na žalost, manje mogućnosti da izvršimo reviziju takvih rešenja, jer je odnos političkih snaga za to krajnje nepovoljan. To, između ostalog, pokazuje i dosadašnja sudbina predloga za donošenje novog zakona o narodnoj odbrani i vojnoj obavezi, kojima je predlagrač nastojao da

otkloni postojeće propuste. Rečju, osnovni problem nije u ustavnim i zakonskim formulacijama, već u motivima u čijoj su funkciji takve formulacije. Toga smo, na žalost, svakog dana sve više svesni.

Da nije bilo takvih promašaja, koje sada s razlogom kvalifikujemo kao podvale, teško bi se dešavali tekući procesi koji vode u dalju dezintegraciju zemlje i njenog sistema odbrane.

Neke republike se i u toj oblasti ponašaju s ambicijom da potpuno suvereno vode politiku i donose političke odluke na kojima se zasnivaju konkretne mere, koje u suštini znače destrukciju jugoslovenskog sistema odbrane. Ono što čini notornu pretpostavku uspešnog ostvarivanja funkcije sistema odbrane – njegovo političko, organizaciono i funkcionalno jedinstvo, time je iščezlo. Štaviše, narastaju unutrašnji frontovi, u kojima snage Teritorijalne odbrane i snage državne i javne bezbednosti mogu biti angažovane isključivo prema odlukama republika. Na toj liniji se vodi i politika drske i opasne opstrukcije prema Jugoslovenskoj narodnoj armiji.

Konačno, konfederalni tokovi u našoj zemlji nose ogromnu neizvesnost, veliki rizik i opasnost po budućnost svih naroda i njihovih republika, jer se njima zajednica kao celina, ali i svaki njen deo pojedinačno lišava sposobnosti da se očuva kao suvereni činilac.

S U M M A R Y

CONFEDERALIZATION OF YUGOSLAVIA WOULD JEOPARDIZE ITS DEFENCE

Processes of confederalization started on the basis of a general and very deep social crisis destroy the internal cohesion of the country, whereby its power for resistance is directly jeopardized. A direct consequence of the weakening of this power is an actualization of its military-political position, which is particularly serious when the present and potential circumstances on the Balkan Peninsula are taken into account. The weakened power for resistance inevitably incites aspirations of countries surrounding Yugoslavia towards parts of its territory. Commensurate with the generalization and intensification of processes of confederalization that are shattering the Yugoslav defence system and the Yugoslav theatre of war, these aspirations are becoming increasingly actual.

A particular danger that these processes entail is in their creating a state of irregularity, in their provoking a constitutional crisis, i.e. the inefficiency of federal institutions, and notably in their drastically affecting the position and situation of the armed forces, which effect is already being felt. The armed forces are exposed to violent strikes on the part of protagonists of the confederative movement, which already made effects. The *first* effect has been the breaking down the unity of the armed forces by making the territorial defence completely dominated by the republics, and the *second* is a powerful obstruction of the YPA, which has escalated in Slovenia and Croatia to a state of open hostility, to its being looked at as the Army of occupation. Confederate reflections on the concept and manners of action of the Presidency of the SFRY are resulting in its blockade, by which the head of the system of the supreme command and control over the armed forces is being made ineffective, with all consequences inevitably ensuing from the fact.

A particular aspect of confederate trends in Yugoslavia is their international ramifications, of the European and even wider scope. A direct confirmation of this fact is the increasingly intensive engagement of Europe in connection with our crisis. Yugoslavia is to Europe too significant to be left outside its concern. That is, Europe is being guided by its interests, which make the basic point of departure of its policies and strategy.

R E S U M E

LE DANGER DE CONFEDERALISATION DE LA YUGOSLAVIE POUR SA DEFENSE

Les processus de la confédéralisation, apparus sur le fond de la crise sociale générale et profonde, ont comme conséquence la destruction totale de la cohésion sociale, par quoi on menace directement la possibilité de défense du pays. Affaiblissement de la défense du pays a comme la conséquence directe l'actualisation des analyses de sa position politico-militaire, ce que porte un poids particulier tenant compte des positions et de la situation réelles et potentielles sur le Balkan. La puissance de résistance du pays affaiblie provoque une augmentation des aspirations territoriales des pays limitrophes. Ces aspirations nécessairement deviennent autant plus actuelles si les processus internes deviennent plus intensifs et généraux et, comme tels, commencent à nuire à la défense et faire une influence considérable au champs de guerre yougoslave.

Un danger particulier, né par ces processus, est présenté par l'irrégularité provoquée par la crise constitutionnelle, c'est à dire, impuissance des organismes fédéraux, car cela tire derrière soi les conséquences dangereuses pour les forces armées. En effet, les forces porteuses des idées de confédéralisation donnent des coups très puissants aux forces armées, ce que porte certaines conséquences négatives. La première conséquence est la destruction de l'unité des forces armées, qui se reflète en transformation de la défense territoriale en service sous le contrôle des républiques. La seconde conséquence se présente sous une obstruction puissante envers l'APY, qui, sur le territoire de la Slovénie et de la Croatie, prend des formes de l'hostilité envers des forces armées et

de traitement de l'APY comme l'armée d'occupation. Les réflexions confédérales dans la conception de l'action de la Présidence yougoslave mènent vers sa blocade, ce que provoque le bouleversement du système de commandement des forces armées avec toutes les conséquences qui peuvent ressortir de ce fait.

Un aspect particulier des courants confédéraux en Yougoslavie est les conséquences internationales au niveau européen et mondial. On trouve la confirmation de ce fait dans l'engagement accru de l'Europe à la recherche de résolution de la crise en Yougoslavie. Pour l'Europe, l'importance de la Yougoslavie est si grande qu'elle ne peut pas la laisser hors de ces préoccupations. Ainsi, l'Europe regarde ses intérêts qui sont le sel de sa politique et de sa stratégie.

РЕЗЮМЕ

КОНФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ ЮГОСЛАВИИ – УГРОЗА ЕЕ ОБОРОНЕ

Процессы конфедерализации, возникшие на почве общего и весьма глубокого общественного кризиса, своими последствиями поставляют под непосредственную угрозу мощь сопротивления страны. Непосредственным последствием ослабления мощи сопротивления страны является актуализация ее военно-политического положения, что имеет особое значение, учитывая реальные и потенциальные обстоятельства на Балканах. Ослабленная мощь сопротивления страны в обязательном порядке постерекает претензии окрестных стран по отношению к частям Югославии. Такие претензии становятся все более актуальными по мере генерализации и интенсификации внутренних процессов и как таковы разбивают югославскую систему обороны и югославский театр войны.

Особенно опасными зати процессы являются потому, что создают состояние нерегулярности, вызывая таким образом конституционный кризис, т.е. бессилие союзных институтов, особенно потому, что они уже вызвали тяжелейшие последствия в отношении состояния вооруженных сил. Именно со стороны носителей конфедеральных стремлений вооруженные силы подвергаются мощным ударам, которые не остались без последствий. *Первым* последствием является нарушение единства вооруженных сил, которое оглядывается в том, что территориальная оборона перешла под полную доминацию республик, а *вторым* – мощная обструкция по отношению к ЮНА, которая в Словении и Хорватии уже превратилась в состояние открытой враждебности, вплоть до отношения к ЮНА, как к оккупационной армии. Конфедеральные рефлексии в концепции и способе деятельности Президиума СФРЮ вызывают его блокаду, чем обезглавливается система управления вооруженными силами со всеми последствиями, которые из этого неминуемо исходят.

Особым аспектом конфедеральных течений в Югославии являются их международные последствия, европейского, даже более широкого масштаба. Непосредственным подтверждением этого является все более интенсивное привлечение Европы в связи с нашим кризисом. Югославия имеет слишком большое значение для нее, чтобы она могла нас держать вне своего внимания. По сути дела Европа руководствуется своими интересами, которые являются основным началом ее политики и стратегии.

Ustavna kriza u Jugoslaviji i način njenog prevazilaženja

Prof. dr SVETOMIR ŠKARIĆ

Generator produbljivanja ustavne krize u Jugoslaviji predstavljaju konfederalni ustavi pojedinih republika, ustavni amandmani na postojeće republičke ustave i drugi ustavni akti, koji teže da republike definišu kao potpuno samostalne države, sposobne da funkcionišu izvan jugoslovenske federacije. Produbljivanje naše ustavne krize nastavljeno je donošenjem više republičkih zakona i propisa suprotnih Ustavu SFRJ i saveznim zakonima, kao i neizvršavanjem saveznih zakona i drugih saveznih propisa, što je gotovo potpuno paralisisalo funkcionisanje jugoslovenske federacije.

Autor smatra da je za prevazilaženje postojeće ustavne krize neophodno: (1) postići novi istorijski dogovor jugoslovenskih naroda o stvaranju „treće“ Jugoslavije; (2) izraditi novi ustav Jugoslavije, i (3) striktno poštovati savezni pravni poredak do donošenja ustava „treće“ Jugoslavije. Ponuđeni pravci rešavanja ustavne krize u Jugoslaviji međusobno su uslovljeni i čine integralnu celinu.

REPUBLIČKI USTAVI I DRUGI REPUBLIČKI USTAVNI AKTI – GENERATOR USTAVNE KRIZE U JUGOSLAVIJI

Ustavna kriza u Jugoslaviji formalno otpočinje donošenjem amandmana na Ustav SR Slovenije iz 1989. godine, a kulminaciju dostiže 1990. godine, donošenjem konfederalnih ustava Republike Srbije i Republike Hrvatske. Prepravkama „iznutra“ teže i ostale federalne jedinice, nastojeći, takođe, da izgrade vlastiti ustavni sistem potpuno nezavisan od Ustava SFRJ. Polazna i krajnja tačka republičkih ustavotvoraca jeste donošenje republičkih ustava koji će republiku definisati kao potpuno samostalnu državu, sposobnu da funkcioniše izvan jugoslovenske federacije.

Amandmanima na Ustav SR Slovenije iz 1989. godine (propisivanje nadležnosti Skupštine SR Slovenije da uređuje postupak ostvarivanja prava na samoopredeljenje, da proglašava vanredne prilike na teritoriji SR Slovenije i da utvrđuje

smernice za rad delegata iz SR Slovenije u Saveznom veću Skupštine SFRJ), kao i amandmanima na Ustav Republike Slovenije iz 1990. i 1991. godine (neprimenjivanje odredaba Ustava SFRJ koje nisu u skladu sa Ustavom Republike Slovenije, savezni zakoni stupaju na snagu u Republici Sloveniji samo ako Skupština Republike Slovenije da saglasnost na njih, Skupština Republike Slovenije uređuje način služenja vojnog roka i druga pitanja vojne obaveze i pravo na razdruživanje Republike Slovenije od SFRJ), široko se otvara put Republici Sloveniji za istupanje iz SFRJ, iako za to ne postoji osnov u Ustavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Na delu je snažan konflikt između Ustava Republike Slovenije i Ustava SFRJ u većem broju ustavnih odredaba, a naročito onih kojima se regulišu vitalne funkcije federacije (obezbeđivanje teritorijalnog integriteta SFRJ, makroekonomske funkcije, jedinstvo ekonomskog i političkog sistema i narodna odbrana). Taj konflikt se pojačava i mišljenjem Ustavnog suda Jugoslavije da se pravo na samoopredeljenje republika ne može utvrđivati ustavima republika i odlukom tog suda o poništenju odredaba Deklaracije o suverenosti Republike Slovenije koje uvode prvi put u istoriji svetske ustavnosti načelo primarnosti republičkog ustava i republičkih zakona u odnosu na savezni ustav i savezne zakone.¹ Uvođenjem metajurističkih pojmova, kao što je pravo na razdruživanje, Ustav Republike Slovenije doveden je i u sukob sa međunarodnoporavnim normama jer međunarodno pravo ne poznaje takav pojam.

Prvi gotovo konfederalni ustav u nas, koji je, u suštini, ustav potpuno samostalne i suverene države, jeste Ustav Republike Srbije iz septembra 1990. godine. On odstupa od Ustava SFRJ kad je u pitanju položaj Republike, ekonomsko i socijalno uređenje, prava i dužnosti Republike, nadležnost republičkih organa, položaj autonomnih pokrajina i pravo svojine. Iako se taj ustav deklarativno opredeljuje za Jugoslaviju kao federaciju, suštinski se opredeljuje za Jugoslaviju kao konfederaciju jer uvodi obavezu za republičke organe da ne

¹ Savezno izvršno veće, *Smerom reforme*, „Jugoslovenski pregled“, Beograd, 1990, str. 43-48.

izvršavaju akte saveznih organa i akte drugih republika koji su suprotni interesima Republike Srbije (čl. 135).

Ustav Republike Hrvatske iz decembra 1990. „kopija“ je Ustava Republike Srbije, s tom razlikom što se u njemu još više produbljuje konfederalni karakter Jugoslavije. Tim ustavom ne samo da se štite interesi Republike Hrvatske od akata federacije i akata drugih federalnih jedinica nego sadrži i izričite odredbe o udruživanju Republike Hrvatske sa drugim državama u različite saveze država, kao i odredbe o razdruživanju (otcepljenje) Republike Hrvatske (čl. 135 i 140). On, takođe, sadrži izričitu odredbu prema kojoj Republika Hrvatska ostaje u sastavu SFRJ do novog sporazuma jugoslovenskih republika ili dok Sabor Republike Hrvatske ne odluči drugačije (čl. 140). Dakle, prema Ustavu, Republika Hrvatska je već odlučila da napusti Jugoslaviju i postane potpuno nezavisna država, s tim što će se konkretna odluka doneti *pro futuro* na referendumu većinom glasova ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj na predlogu dvotrećinske većine glasova svih zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (čl. 135).

Za razliku od slovenačkih amandmana, koji se *de facto* primenjuju u praksi, jedan deo odredaba Ustava Republike Srbije i Ustava Republike Hrvatske ima rezervno ili suspenzivno dejstvo. Naime, Ustav Republike Srbije sadrži odredbu po kojoj deo prava i dužnosti Republike Srbije treba da se ostvaruje u skladu sa saveznim ustavom (čl. 135), a Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Republike Hrvatske predviđeno je odloženo dejstvo odredaba Ustava Republike Hrvatske koje regulišu oružane snage Republike Hrvatske, osnivanje diplomatskih i drugih predstavništva Republike Hrvatske u inostranstvu i međunarodne ugovore (čl. 5). Takvim ustavnim odredbama, međutim, ne smanjuje se konfederalni karakter tih ustava niti se eliminiše njihov konflikt sa Ustavom SFRJ, jer Ustav Republike Srbije ne sadrži rešenje za uklapanje Republike Srbije u „treću“ Jugoslaviju, a Ustav Republike Hrvatske samo privremeno odlaže primenu navedenih odredaba do sklapanja novog sporazuma jugoslovenskih republika (čl. 140). Iako navedenim odredbama nastoji da se amortizuje konfliktnost tih ustava sa Ustavom SFRJ, Ustavnom sudu Jugoslavije neće biti teško da konstatuje suprotnost Ustava Republike Srbije i Ustava Republike Hrvatske sa Ustavom

SFRJ, kao što mu nije bilo teško da konstatuje suprotnost slovenačkih ustavnih amandmana sa Ustavom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

S obzirom na to da su najrazvijenije i najveće federalne jedinice jednostrano odstupile od Ustava SFRJ kao akta federacije, ostale članice federacije su ih sledile. Tako je SR Makedonija, u januaru 1991, donela Deklaraciju o suverenosti Socijalističke Republike Makedonije po uzoru na Deklaraciju o suverenosti države Republike Slovenije, a i rukovodstva dela nacionalnih stranaka u Bosni i Hercegovini (SDA i HDZ) nameravaju to isto da urade. Time je stvorena ista situacija u kojoj je bila i američka konfederacija osamdesetih godina prošlog veka, koju opisuje jedan od osnivača američke federacije Aleksandar Hamilton: „Zašto da činimo više od onih koji su se sa nama otisnuli na zajedničko političko putovanje? Zašto da podnosimo više od onoga što odgovara našem stvarnom udelu u zajedničkom bremenu? To behu pomisli kojima je ljudska samoživost podlegla, a kojima čak ni misaoni i dalekovidni ljudi ne mogu bez dvoumljenja da se usprotive. Povodeći se za uverljivim glasovima neposrednog interesa ili koristi, sve države su malo-pomalo povukle svoju podršku Savezu, sve dotle dok slaba i trošna građavina nije postala gotova da se svali na nas i zanevek nas zatrpa svojim ruševinama“.²

Ustavna kriza u Jugoslaviji produbljena je i Ustavnom deklaracijom o Kosovu kao ravnopravnoj i nezavisnoj jedinici u okviru jugoslovenske federacije (konfederacije) i ravnopravnom subjektu sa ostalim jedinicama u federaciji (konfederaciji) iz jula 1990. i tzv. Kačanačkim ustavom iz septembra 1990. godine. Ta dva akta direktno ruše ustavni sistem Republike Srbije i ustavni sistem SFRJ. To je učinilo da Skupština Socijalističke Republike Srbije, domah nakon usvajanja Ustavne deklaracije od strane grupe delegata ispred pokrajinske skupštine, donese Zakon o prestanku rada Skupštine SAP Kosovo i Izvršnog veća Skupštine SAP Kosovo, čime je eliminisan jedan od osam nadležnih subjekata za ustavne promene na nivou zemlje. Time je nastupila potpuna blokada promena Ustava SFRJ, koja je potpuno izražena nedavanjem

² Hamilton, Medison, Džej, *Federalistički spisi*, „Radnička štampa“, Beograd, 1981, str. 249.

saglasnosti na savezne ustavne amandmane iz 1990. godine od strane Skupštine Republike Slovenije i Sabora Republike Hrvatske, kao i odugovlačenjem Skupštine Republike Srbije da ih stavi na dnevni red. Kroz optiku kosovske ustavne situacije najbolje se može sagledati širina i dubina ustavnog spora oko budućeg uređenja Jugoslavije između Republike Srbije, s jedne, i Republike Slovenije i Republike Hrvatske, s druge strane. Ustavni sud Jugoslavije poništio je kosovsku deklaraciju isto onako kao što je poništio i određene odredbe slovenačke deklaracije.

Konfederalni ustavi Republike Srbije i Republike Hrvatske nisu samo u sukobu sa Ustavom SFRJ i saveznom pravnim poretком. Neke njihove odredbe su u sukobu i sa određenim odredbama međunarodnog prava kojima se regulišu ljudske slobode i prava. Tako, na primer, odredbe Ustava Republike Hrvatske kojima se reguliše službena upotreba hrvatskog jezika i latinično pismo (čl. 12) u sukobu su sa Poveljom OUN iz 1945. godine (čl. 76) i međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima kojima se izričito zabranjuje diskriminacija građana na osnovu rase, pola, jezika ili veroispovesti. Odredba Ustava Republike Srbije koja daje pravo predsedniku Republike da ograničava pojedine slobode i prava čoveka i građanina za vreme ratnog stanja (čl. 83, tač. 7) u suprotnosti je sa odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (čl. 4), kojima se izričito zabranjuje kršenje ili ograničenje određenih prava za vreme rata (pravo na život, zabrana fizičke torture, zabrana ropstva, sloboda savesti i veroispovesti).³ Polazeći od tih primera, koji nisu jedini iz navedenih ustava u konfliktu sa međunarodnim javnim pravom, može se argumentovano tvrditi da Ustav Republike Hrvatske i Ustav Republike Srbije iz 1990. godine ne obezbeđuju u potrebnoj meri primat međunarodnih konvencija i paktova o ljudskim slobodama i pravima kao što to čine Ustav Španije iz 1976. i Ustav Portugalije iz 1978. godine, niti obezbeđuju primat prirodnog prava u odnosu na pozitivno pravo u onom smislu o kojem je svojevremeno pisao veliki marksist Ernest Bloh.⁴

³ V. Dimitrijević, *O ustavima i ustavnim tendencijama u jugoslovenskim republikama*, Nedeljna „Borba“, 29–30. decembra 1990.

⁴ D. Basta, *Pravo pod okriljem utopije (Ernest Bloh i tradicija prirodnog prava)*, „Rad“, Beograd, 1988, str. 38.

Ustav Republike Srbije i Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine zaslužuju kritičku opservaciju i sa stanovišta procedure njihovog donošenja, kao i sa stanovišta učešća šire javnosti i naučne misli.

Naime, ta dva ustava su doneta u relativno kratkom periodu, bez učešća šire javnosti i kritičke naučne misli, iako se pozivaju na građane kao subjekte donošenja ustava (Ustav Republike Srbije) ili na hiljadugodišnju nacionalnu samobitnost i državno postojanje hrvatskog naroda (Ustav Republike Hrvatske). Javna diskusija o nacrtu tih dokumenata trajala je kraće vreme od javne diskusije o nacrtu republičkih amandmana donetih do 1989. godine, bez organizovanja stručnih i naučnih rasprava, što je presedan u posleratnom razvoju ustavnosti u Jugoslaviji i komparativnom ustavnom pravu. Stoga, ti ustavi više liče na oktroisane ustave, odnosno na ustave državnih kancelarija nego na narodnodemokratske ustave.

NEIZVRŠAVANJE SAVEZNIH ZAKONA I USPOSTAVLJANJE VIŠE MEĐUSOBNO KONKURENTNIH PRAVNIH SISTEMA VODI U ANARHIJU

Ustavna kriza u Jugoslaviji ne manifestuje se samo donošenjem republičkih konfederalnih ustava i drugih republičkih ustavnih dokumenata suprotnih saveznom ustavu i savezним zakonima. Ona se u Jugoslaviji manifestuje i donošenjem više republičkih zakona i drugih propisa suprotnih Ustavu SFRJ i savezним zakonima, kao i neizvršavanjem saveznih zakona i drugih saveznih propisa za čije su izvršenje odgovorni organi u republikama i autonomnim pokrajinama. Rečju, ustavna kriza u Jugoslaviji ne izražava se samo nepoštovanjem načela ustavnosti u političkom i pravnom smislu nego i nepoštovanjem načela zakonitosti u materijalnom i formalnom smislu.

Pod izgovorom demokratskog uređenja odnosa i suverenog položaja republike, u pojedinim republikama izražene su snažne tendencije suspenzije i derogacije funkcija federacije u svim oblastima njenih prava i dužnosti, a naročito u onima koje se naglašeno ostvaruju na nivou federacije (narodna odbrana, državna bezbednost, spoljni poslovi i finansiranje

funkcija federacije). Ispoljavanju navedenih pojava umnogome pogoduje i to što federacija ne raspolaže efikasnim pravnim instrumentarijem za zaštitu saveznog pravnog poretka, što nije slučaj sa ostalim federacijama u svetu.

Opstrukcija republika prema saveznom pravnom poretku prvo otpočinje neizvršavanjem saveznih zakona, a zatim donošenjem većeg broja republičkih zakona i drugih propisa suprotnih saveznom ustavu i saveznom zakonima. Kao posledica toga, načelo zakonitosti prestaje da bude osnovno načelo političkog sistema, čime se politički i pravni sistem u zemlji dovodi u još veće anarhično stanje, sa katastrofalnim posledicama za funkcionisanje SFRJ kao pravne države.

Neizvršavanje saveznih zakona otpočinje neuplaćivanjem sredstava u fond federacije (Republika Slovenija i Republika Hrvatska) za kreditiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina. Ta se pojava, zatim, proširuje neuplaćivanjem utvrđenog obima sredstava u budžet federacije (Republika Slovenija), a na kraju ta pojava ekspankira preusmeravanjem izvornih prihoda federacije na poseban račun republike, odnosno autonomne pokrajine (Republika Srbija, Republika Slovenija i SAP Vojvodina). Iako je ta poslednja pojava krivično delo, konkretni nosioci protivzakonskih radnji ostaju izvan krivične odgovornosti jer uživaju apriornu zaštitu republičkih vlasti i republičkih pravosudnih institucija.

Donošenjem više od 50 suprotnih republičkih zakona i drugih propisa samo tokom 1989. i 1990. godine, u Jugoslaviji se veoma brzo uspostavlja više međusobno konkretnih pravnih sistema, čime se otvara put samovolji republičkih centara moći, rušenju saveznog pravnog poretka i uspostavljanju prave anarhije bez presedana u istoriji Jugoslavije i savremenom komparativnom ustavnom pravu. Nosioci tih retrogradnih pojava, bez sumnje, ne mogu ostati izvan odgovornosti pred sudom istorije i životnih interesa narednih generacija jugoslovenskih naroda i narodnosti.

Pojedine republike, u oblasti privrednog sistema zbog svojih tesnih interesa (Republika Slovenija, Republika Hrvatska, Republika Srbija), donose republičke zakone i druge propise suprotne saveznom zakonima, a posebno onim koji imaju ključnu ulogu za uspešno sprovođenje privredne reforme. Tako, na primer, Republika Slovenija i Republika Hrvat-

ska donose propise o privatizaciji društvene svojine suprotne saveznom Zakonu o društvenom kapitalu, a Republika Srbija uvodi unutrašnje barijere za zaštitu vlastitog tržišta suprotno saveznom Zakonu o oporezivanju proizvoda i usluga u prometu. Time se blokira sprovođenje privredne reforme, sa orijentacijom na izgradnju većeg broja zatvorenih i različitih ekonomskih sistema na području Jugoslavije, koji objektivno ne mogu biti produktivni i moderni ekonomski sistemi.

U oblasti političkog sistema donose se republički zakoni (Republika Slovenija i Republika Hrvatska) koji flagrantno razbijaju jedinstveni sistem zaštite ustavnog poretka i jedinstvo oružanih snaga SFRJ, čvrstom orijentacijom na stvaranje republičkih armija, što je nonsens u savremenom svetu. Kao posledica takvog postupanja, umnožavaju se konflikti u zemlji, a naročito na području međunacionalnih odnosa, sa realnom opasnošću od izbijanja građanskog rata kao neizbežne sudbine svih federacija koje su bile zahvaćene separatizmom ili neuvažavanjem primata saveznog pravnog poretka od strane federalnih jedinica.

Zelević da postigne veći stepen efikasnosti suspenzije saveznih zakona, naročito onih kojima se reguliše problematika narodne odbrane, Skupština Republike Slovenije koristi tehniku ustavnih zakona, a ne uobičajenu tehniku donošenja republičkih zakona, kao što je to slučaj sa drugim republikama. Tako je, na primer, ta skupština donela dva ustavna zakona za sprovođenje ustavnih amandmana 96 i 97 iz oblasti narodne odbrane i drugih oblasti prava i dužnosti federacije. Pomoću njih Skupština Republike Slovenije odjednom suspenduje 27 saveznih zakona u celini ili pojedine njihove odredbe, čime u određenoj meri amortizuje i onako slabu moć Ustavnog suda Jugoslavije u zaštiti saveznog pravnog poretka, jer u tom slučaju Ustavni sud Jugoslavije može dati samo mišljenje o suprotnosti tih akata sa Ustavom SFRJ, odnosno ne može da donese odluku o isključenju ustavnih zakona iz pravnog sistema Republike Slovenije. Radi se, dakle, o izrazitom primeru „lukavstva uma“ u Hegelovom smislu reči, koje koristi Skupština Republike Slovenije da bi u što kraćem roku i sa što manje posledica samovoljno isključila dejstvo saveznih zakona na svojoj teritoriji.⁵

⁵ Savezno izvršno veće, *Smerom reforme*, „Jugoslovenski pregled“, Beograd, 1990, str. 38-91.

Imajući u vidu ukupno stanje ustavnosti i zakonitosti u zemlji, nije teško konstatovati da je već dve godine na delu primat politike nad pravom i široka devalvacija prava kao osnovnog instrumenta regulisanja konflikata u zemlji. Time se hipertrofira moć politike i minimizira uloga prava, što nije u skladu sa istorijskim iskustvom i savremenom praksom ostalih zemalja u svetu. Takav trend, iza kojeg stoji politička volja republičkih centara, ne može da podrži pravna nauka, a još manje savremena demokratska misao i praksa. Zbog visokog stepena konfliktности društvenih protivurečnosti, politika još nije u stanju da supstituiru ulogu prava, kao što materijalna sila ne može da supstituiru demokratski dijalog kao metod rešavanja društvenih konflikata. U vezi s tim, za sadašnju jugoslovensku situaciju veoma je aktuelna misao Aleksisa de Tokvila o pravosuđu kao instrumentu pravne države, iako je izrečena pre 150 godina: „Glavna svrha pravosuđa jeste da pojam prava stavi na mesto pojma sile; da postavi posrednike između vlade i primene materijalne sile“.⁶

Na fonu te Tokvilove misli deluje Ustavni sud Jugoslavije, koji nastoji svojim odlukama da konstatuje svaku protivustavnu i protivzakonitu pojavu sa stanovišta saveznog pravnog poretka, čime se na objektivan način utvrđuju subjekti kršenja važećih normi ustavnog sistema zemlje. Takav ažuran i profesionalan rad Ustavnog suda Jugoslavije ima politički, pravni i moralni značaj. Politički značaj njegovog rada sastoji se u tome što se utvrđuju faktori ustavne krize u zemlji, pravni značaj je u tome što se afirmiše pravo kao metod razrešavanja jugoslovenske krize, a moralni značaj sastoji se u tome što Ustavni sud takvim svojim radom uliva poverenje u institucije, a posebno u čoveka kao individuu koja može da održi u životu „uspravan hod i ljudsko dostojanstvo“ (E. Bloh).

ZNAČAJ I POSLEDICE PLEBISCITA O SAMOSTALNOSTI I DRUGIH SEPARATISTIČKIH AKATA REPUBLIKE SLOVENIJE

Usvojena odluka na plebiscitu 23. decembra 1990. godine da Republika Slovenija postane samostalna i nezavisna država posebno ukazuje na dubinu ustavne krize u Jugoslaviji. Ona

⁶ Alexis de Tokvil, *O demokratiji u Americi*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci i CID Titograd, 1990, str. 121.

obavezuje Skupštinu Republike Slovenije da u roku od šest meseci, od dana proglašenja odluke, usvoji ustavne i druge akte, kao i da preduzme druge mere potrebne da Republika Slovenija preuzme izvršavanje suverenih prava koja je prenela na organe SFRJ i započne pregovore sa drugim republikama u SFRJ o pravnom nasleđu SFRJ i budućem uređenju međusobnih odnosa prema principima međunarodnog prava, uključujući i ponudu konfederalnog ugovora.⁷

Političke i pravne konsekvence odluke plebiscita o samostalnosti i nezavisnosti Republike Slovenije veoma precizno su definisane u *Proglasu državljanima Slovenije i svim biračima u Republici Sloveniji i Izjavi o dobrim namerama*, koje je usvojila Skupština Republike Slovenije 6. decembra 1990. godine. Te konsekvence su sledeće: (1) Republika Slovenija kao samostalna i nezavisna država više neće biti udružena u saveznu državu-SFRJ; (2) postepeno ostvarivanje statusa Republike Slovenije kao samostalne i nezavisne države reguliše se ustavnim aktom za sprovođenje odluke usvojene na plebiscitu, novim ustavom Republike Slovenije i ustavnim zakonom za sprovođenje ustava; (3) slovenačka država će preduzeti sve što je potrebno da nova Republika Slovenija istinski izvršava vlast na čitavoj teritoriji Slovenije; (4) Republika Slovenija predložiće svim ostalim republikama u Jugoslaviji usvajanje sporazuma o pravnom nasleđu, tj. o raspodeli prava i obaveza SFRJ; (5) Republika Slovenija će kao samostalna i nezavisna država sklapati međudržavne ugovore, uključujući i konfederalni ugovor sa državama drugih jugoslovenskih naroda, i (6) Republika Slovenija će se zalagati da što pre postane članica OUN i drugih međunarodnih organizacija, da postane punopravni član u Savetu Evrope i OECD, kao i Evropske ekonomske zajednice.⁸

Polazeći od navedenih dokumenata, a posebno respektujući volju ogromne većine biračkog tela Republike Slovenije da se ta republika konstituiše kao samostalna i nezavisna država, Skupština Republike Slovenije već je donela dva akta: Ustavni amandman 99, kojim se Republika Slovenija definitivno isključuje iz ustavnog poretka Jugoslavije, i Amandman 100, kojim se opredeljuju novi simboli slovenačke države.

⁷ Zakon o plebiscitu o samostalnosti i nezavisnosti Republike Slovenije (čl. 4).

⁸ Proglas državljanima Republike Slovenije i Izjava o dobrim namerama.

Amandmanom 99 prestaju da važe sve odredbe Ustava Republike Slovenije kojima je izvršavanje suverenih prava preneto na organe SFRJ. Republika Slovenija se određuje kao samostalna i nezavisna država i odnose sa drugim državama uređivaće na osnovu međunarodnog prava, i to kao jedna od pravnih naslednica SFRJ. Polazeći od tog amandmana, Skupština Republike Slovenije donela je *Rezoluciju o predlogu za sporazumno razdruživanje SFRJ* i uputila je Skupštini SFRJ i republičkim parlamentima na razmatranje. Proces razdruživanja ili demontiranja SFRJ, znači, već je formalno otpočeo, barem sa stanovišta želja legitimnih organa vlasti Republike Slovenije, nasuprot tome što Ustavni sud Jugoslavije misli da pitanje samoopredeljenja, uključujući i otcepljenje i razdruživanje, spada u federalnu, a ne u republičku nadležnost.

Osnovni smisao plebiscita i Amandmana 99 na Ustav Republike Slovenije jeste pretakanje SFRJ u dve ili više država kao pravnih naslednika SFRJ, što omogućava Republici Sloveniji bezbolno sticanje međunarodnopravnog subjektiviteta saglasno principima međunarodnog prava. Međutim, problem je u tome što međunarodno pravo ne sadrži pravila za razdruživanje, kao što ne poznaje ni pravila za stvaranje konfederacije „iznutra“. Saglasno tome, rešenje se može tražiti jedino dogovorom jugoslovenskih republika, a ne politikom svršenog čina ili prethodnim obezbeđenjem načela efektiviteta kroz stvaranje sopstvene vojske, carine, poreskog sistema i slično.⁹

NEOPHODNOST NOVOG ISTORIJSKOG DOGOVORA JUGOSLOVENSKIH NARODA

Izlaz iz postojeće ustavne krize u Jugoslaviji treba tražiti u tri pravca: novom istorijskom dogovoru jugoslovenskih naroda o stvaranju „treće“ Jugoslavije; izradi novog ustava Jugoslavije, i striktnom poštovanju saveznog pravnog poretka sve do trenutka dok se ne donese Ustav „treće“ Jugoslavije. Ponuđeni pravci rešavanja ustavne krize u Jugoslaviji su međusobno uslovljeni i čine integralnu celinu.

⁹ D. Tirk, *Dogovor – jedino rešenje*, „Borba“, 6. januar 1991.

Novi istorijski dogovor jugoslovenskih naroda treba da omogući rekonstituciju „druge“ Jugoslavije (socijalističke federacije) u „treću“ Jugoslaviju (liberalna federacija), i to na miran, legalan i demokratski način, kojim se u potpunosti uvažavaju kako egzistencijalni interesi jugoslovenskih republika tako i civilizacijske potrebe savremenog sveta. Taj proces rekonstitucije postojeće Jugoslavije već je naširoko otpočeo, ali na žalost ne na legalan i demokratski način, nego stihijski i sa pritiscima sa raznih strana, koji često imaju karakter ultimatum a i svršenog čina. Ako bi se taj proces rekonstitucije Jugoslavije i dalje odvijao anarhično i jednostrano, nije teško sagledati opasnost dovođenja tog procesa u pitanje, kao što nije isključena ni mogućnost pojave građanskog rata, jer se on u sličnim situacijama javljao kao opšte stanje pojedinih federacija (Švajcarska 1847, SAD 1861, Nigerija 1970).

Polazeći od političko-pravne prirode istorijskog dogovora jugoslovenskih naroda, naziv tog dogovora može da bude „deklaracija“ isto onako kao što su se nazivali i dokumenti na osnovu kojih su stvorene „prva“ i „druga“ Jugoslavija, naravno, sa različitom sadržinom i različitim subjektima. U tom dokumentu do potpunog izražaja treba da dođe politička volja jugoslovenskih naroda da zajednički žive u Jugoslaviji kao jedinstvenoj državi, zasnovanoj na potpunoj ravnopravnosti jugoslovenskih naroda, na slobodama i pravima čoveka i građanina, na vladavini prava i na socijalnoj pravdi. Potpisnici tog dokumenta treba da budu republički višepartijski parlamenti i Savezno veće Skupštine SFRJ, kao organ koji izražava političku volju građana Jugoslavije.

Osnovno pitanje sadržaja deklaracije treba da bude model budućeg državnog uređenja Jugoslavije, isto kao što je to pitanje bilo ključno i za deklaraciju Drugog zasedanja AVNOJ-a. Naravno, model budućeg državnog uređenja Jugoslavije ne treba da ulazi u pojedinosti državnog uređenja, nego treba samo da sadrži osnovne elemente preko kojih se može lako sagledati suvereni položaj republika i zajedničke funkcije federacije. Rečju, model budućeg državnog uređenja Jugoslavije mora u većoj meri da uvažava suverenost republika nego što je to omogućavao Ustav SFRJ iz 1974. godine, ali taj model, istovremeno, mora obezbediti veću efikasnost u obavljanju zajedničkih funkcija na nivou zemlje nego što to omogu-

ćava postojeći ustavni sistem Jugoslavije. Po svojoj suštini, budući model državnog uređenja Jugoslavije treba da bude kompromis između „labavog“ modela konfederacije, kao što predlažu predsedništva Republike Hrvatske i Slovenije i „tvrdog“ modela federacije, što predlažu Predsedništvo SFRJ, predsednik Republike Srbije i predsednik Predsedništva SR Crne Gore. Po svemu sudeći, izgleda da je predlog budućeg državnog uređenja Jugoslavije dobio kompromisnu formulu u predlogu Skupštine Bosne i Hercegovine i predlogu Saboranja SR Makedonije.¹⁰

Polazeći od kritičke analize svih tih predloga, ustavno-pravna teorija u našoj zemlji može da ponudi model liberalne federacije, koji bi istovremeno obezbeđivao veći stepen suverenosti i samostalnosti republika i efikasno ostvarivanje funkcija federacije u domenu makroekonomskog upravljanja privredom, zaštite ljudskih sloboda i prava, narodne odbrane i međunarodne politike. Nasuprot tome, ustavnopravna teorija nije u stanju da ponudi koherentan model konfederalnog uređenja, niti da projektuje valjane pravne dokumente za miran i legalan raspad SFRJ u dve ili više nezavisnih država, što predlaže Skupština Republike Slovenije, kao što to nije u stanju da uradi ni međunarodno pravo.

Ako bi republike prihvatile miran, legalan i demokratski put rekonstituisanja Jugoslavije u liberalnu federaciju, karakterističnu za tržišnu privredu i politički pluralizam, onda bi se odmah pristupilo pisanju novog ustava i time bi se prevazišla postojeća ustavna kriza Jugoslavije. Ako bi jedna ili više republika odbile takav model državnog uređenja, onda bi se nastavila postojeća ustavna kriza sa perspektivom daljeg produbljanja iz prostog razloga što društvena nauka ne može da ponudi valjana rešenja o konfederalizaciji Jugoslavije „iznutra“, kao što ne može da ponudi valjana rešenja i za razdruživanje SFRJ u šest samostalnih nezavisnih država. Prva opcija (liberalna federacija) ima unutrašnje opravdanje i međunarodnu podršku, dok konfederacija i razdruživanje SFRJ nemaju ni jedno, ni drugo. Da je to tako najbolje pokazuje *Rezolucija evropskog parlamenta o situaciji u Jugoslaviji*,

¹⁰ Model konfederacije u Jugoslaviji, Zagreb i Ljubljana, 4. oktobar 1990, *Koncept uređenja Jugoslavije na federativnim osnovama*, 16. oktobar 1990, i *Stavovi za prevazilaženje ustavne krize*, Sarajevo, 29. i 30. oktobar 1990.

usvojena u Strazburu 14. i 15. marta 1991, u kojoj se izričito konstatuje „da se ne može sprovesti nikakvo cepanje naroda različitih jezika, kultura i vera koji su veoma često nerazmrsivo povezani na istoj teritoriji“ i izražava nada „da će pregovori koji su u toku u Predsedništvu Jugoslavije dati rezultate u vidu ustava koji će poštujući prava svih naroda koji čine Jugoslaviju omogućiti na taj način postojanje jugoslovenske države“.¹¹

Preferiranjem konfederacije u Jugoslaviji, a posebno preferiranjem razdruživanja SFRJ, naša zemlja bi se našla u još težoj situaciji nego što je sada, jer bi te dve opcije još više povećale tenziju u međunacionalnim odnosima, još bi se više komplikovalo teritorijalno pitanje i nastali bi veliki nesporezumi oko diobnog bilansa federacije, a posebno oko naplate njenih dugova. Te su probleme svojevremeno temeljito razmotrili osnivači američke federacije, koji su argumentovano pokazali u svojim teorijskim radovima da konfederacija te probleme komplikuje i da nije u stanju valjano da ih razreši. Tim povodom, A. Hamilton je više puta isticao „da se ljudi ni oko čega tako lako ne počnu razlikovati u stavovima kao kad treba da nešto plate“.¹²

Izrada novog ustava Jugoslavije treba da otpočne odmah posle usvajanja novog istorijskog dogovora jugoslovenskih naroda. Njega bi donelo višepartijski konstituisano Savezno veće Skupštine SFRJ, uz prethodnu saglasnost republičkih parlamenata, ili posebno izabrana ustavotvorna skupština Jugoslavije. U izradi tog dokumenta nužno je konsultovati savremenu teoriju i praksu federalizma, kao i određena rešenja i iskustva Evropske ekonomske zajednice, a posebno: ustavni karakter Osnivačkih ugovora zajednice; hijerarhijske nadređenosti prava Evropske zajednice nad pravom država članica; Evropski sud kao osnovni garant pravnog sistema Evropske zajednice, a posebno njegova svojstva ustavnog i međunarodnog suda sa izrazitim elementima vrhovnog suda; formiranje parlamentarnih koalicija u Evropskom parlamentu prema klasno-interesnom principu, i preferiranje zajedničkih a izostavljanje suprotstavljenih interesa kao osnovni princip konstituisanja i funkcionisanja Evropske ekonomske zajedni-

¹¹ Rezolucija Evropskog parlamenta o situaciji u Jugoslaviji, „Borba“, 17. mart 1991.

¹² Hamilton, Medison, Džej, *Federalistički spisi*, „Radnička štampa“, Beograd, 1981, str. 212.

ce. U izgradnji modela liberalne federacije teorijska se misao mora čuvati apstraktnih modela federacije, jer oni, bez nužnog prilagođavanja konkretnim jugoslovenskim uslovima i specifičnostima, veoma lako mogu postati skupe utopije. O štetnosti veštačkog presađivanja teorijskih modela i tuđih kopija federacija veoma je inspirativno pisao Simon Bolivar početkom prošlog veka.¹³

Striktno poštovanje saveznog pravnog poretka sve dok se on na legalan način ne promeni predstavlja *conditio sine qua non* prethodna dva uslova, odnosno bez poštovanja pozitivnog prava ne može se doći do novog istorijskog dogovora i do novog ustava. Stoga, jedino se insistiranjem na poštovanju Ustava SFRJ i saveznih zakona i drugih propisa od strane svih republika može uspešno suprotstaviti političkoj samovolji, anarhiji i pojavi oružanih sukoba u zemlji. Savezno pozitivno pravo ne može biti suspendovano političkom voljom pojedinih republičkih centara, niti može biti supstituisano jednostranim proglašavanjem primata međunarodnog i prirodnog prava.

S U M M A R Y

CONSTITUTIONAL CRISIS IN YUGOSLAVIA AND THE WAYS IN WHICH IT COULD BE OVERCOME

Further deepening of the constitutional crisis in Yugoslavia is generated by confederative attitudes of some of its republics, by amendments to the present constitutions of the Yugoslav republics, and by other constitutional acts that tend to define these republics as completely independent states capable to function outside the Yugoslav federation. The deepening of our constitutional crisis was continued by promulgation of several republican laws and regulations that contradict the Constitution of the SFRY and the federal laws, as well as by nonapplication of the federal laws and regulations. All these have led to an almost complete paralysis of functioning of the Yugoslav federation.

The author considers that for overcoming the present constitutional crisis in Yugoslavia are necessary: (1) attainment of a new historical agreement of the Yugoslav nations on the creation of a „third“ Yugoslavia; (2) working out of a new Constitution of Yugoslavia; (3) strict observation and preservation of the existing legal order until the promulgation of the Constitution of the „third“ Yugoslavia. The suggested directions for solving the constitutional crisis in Yugoslavia are interdependent and make an integrated whole.

¹³ Misao Simona Bolivara, „Bagdala“, Kruševac, 1983.

R E S U M E

LA CRISE CONSTITUTIONNELLE EN YUGOSLAVIE
ET SA RESOLUTION

Le générateur d'approfondissement de la crise constitutionnelle en Yougoslavie est représentée par les constitutions confédérales de centrales républiques, les amendements constitutionnels aux constitutions des républiques et autres document constitutionnels qui pèsent sur les républiques pour qu'elles définissent leur état comme les Etats entièrement indépendents, capables de fonctionner hors de la fédération yougoslave. Approfondissement de notre crise constitutionnelle se continue par la naissance de plusieurs lois républicaines et par les prescriptions en colision avec la Constitution de la RSFY et avec les lois fédérales, ce que menait vers la paralysie totale et complète du fonctionnement de la fédération yougoslave.

L'auteur estime que pour la résolution de la crise constitutionnelle existante il faut: (1) faire un nouveau accord historique des peuples yougoslaves concernant la création de la „troisième“ Yougoslavie; (2) composer une nouvelle Constitution de la Yougoslavie, et (3) respecter de façon stricte l'ordre juridique fédérale jusqu'à l'adoption de la Constitution de la „troisième“ Yougoslavie. Les options offertes de la résolution de la crise constitutionnelle en Yougoslavie sont mutuellement liées et représentent une unité integrale.

P E З Ю М Е

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КРИЗИС В ЮГОСЛАВИИ И СПОСОБ ЕГО
ПРЕОДОЛЕНИЯ

Генератором углубления конституционного кризиса в Югославии являются конституции отдельных республик, поправки существующих республиканских конституций и другие конституционные акты, стремящиеся определить республики как полностью самостоятельные государства, способные функционировать вне югославской федерации. Углубление нашего конституционного кризиса продолжалось принятием некоторых республиканских законов, противоположных Конституции СФРЮ и союзным законам, а также несоблюдением союзных законов и других союзных предписаний, что является причиной почти полного паралича в функционировании югославской федерации.

Автор считает, что для преодоления существующего конституционного кризиса необходимо: (1) добиться нового исторического договора югославских народов о создании „третьей“ Югославии; (2) сделать новую конституцию Югославии, и (3) последовательно соблюдать союзный правовой порядок до принятия Конституции „третьей“ Югославии. Предложенные направления решения конституционного кризиса в Югославии взаимно обусловлены и представляют собой интегральное целое.

Ustavnopravni i međunarodni aspekti prava na otepljenje sa osvrtom na Jugoslaviju

Mr ZORAN ČIČAK

U teoriji međunarodnog prava i praksi država ne postoji saglasnost oko potpunog značenja pojma *otepljenje*: njegovi istorijski primeri, semantički i pravno-logički elementi su različiti i variraju od jednog oblika *transfera državne teritorije* do vida ostvarivanja *prava na samoopredeljenje*. S druge strane, nacionalna zakonodavstva kvalifikuju radnje usmerene ka otepljenju dela državne teritorije najčešće kao *veleizdaju, separatizam, ili pobunu*.

Specifičnosti jugoslovenske situacije proizilaze iz načela suverenosti republika, kao federalnih jedinica, koje su svoje pravo na samoopredeljenje „unele“ u jugoslovensku federaciju u fazi njenog stvaranja (1943–1945). Istovremeno, sama jugoslovenska država nastala je kao unitarna zajednica činom tzv. *agregacije*, odnosno spajanja Kraljevine Srbije (sa Crnom Gorom i Vojvodinom) i Države Slovenaca, Hrvata i Srba, pri čemu sam čin agregacije nije imao međunarodnopravni značaj.

Pravna pitanja koja se otvaraju u vezi sa konzumiranjem prava na otepljenje u Jugoslaviji su sledeća:

- ko je *subjekt* tog prava – narod ili federalna jedinica;
- kakav je uticaj otepljenja na tzv. *granične režime*, međunarodne i unutrašnje;
- kakve su posledice otepljenja na *sukcesiju država* u pogledu međunarodnih ugovora, državnih dobara, arhiva i dugova, te članstva u međunarodnim organizacijama;
- kakve su posledice otepljenja na tzv. *standarde zaštite nacionalnih manjina* u novostvorenim državama.

Posebno pitanje koje se otvara u analizi tog problema jesu *uslovi za eventualnu internacionalizaciju* otepljenja delova jugoslovenske države ili njenog raspada, kao i *materijalnopravni uslovi* koje delovi jugoslovenske federacije moraju, po međunarodnom pravu, ispuniti da bi bili tretirani kao državne zajednice.

POSTAVLJANJE PROBLEMA: SEMANTIČKI, PRAVNO-LOGIČKI I TEORIJSKI DISKURS

U teoriji međunarodnog prava i praksi država ne postoji potpuna saglasnost oko pravnog značenja pojma *otepljenje*. Istorijski primeri i društveni kontekst u kojem su se različiti

akti otcepljenja događali variraju, tako da je – tehnološki gotovo identičan – čin otcepljenja nekada akt *antikolonijalne borbe*,¹ a nekada samo prikriveni vid *spoljne agresije* na suverenu državu.²

Taj stepen razlika u ciljnim funkcijama i međunarodnim posledicama različitih akata otcepljenja onemogućio je konstituisanje jedinstvenog, koherentnog, *pravnog pojma otcepljenja*. Činjenica da međunarodno pravo sada ne poznaje ne samo pozitivno-pravnu definiciju tog fenomena već nije saglasno ni oko elemenata koji ulaze u njegov sastav jasno svedoči o prihvatanju otcepljenja samo kao *faktičkog čina*, koji tek naknadno, zavisno od okolnosti i konteksta, dobija svoju pravnu kvalifikaciju.

Semantički, imenica otcepljenje koja znači „odvajanje od neke celine“, izvedena je od glagola otcepiti (u značenju: odvojiti, odeliti).³ U *državnopravnom kontekstu*, pod otcepljenjem se podrazumeva akt *transfera državne teritorije*, odnosno promene njenog međunarodnopravnog statusa.⁴ U tom značenju radi se o fenomenu koji je moguć u svakoj državi, unitarnoj ili federativnoj, jednonacionalnoj ili višenacionalnoj.

Teorijski diskurs u kojem se otcepljenje kao međunarodni akt posmatra takođe je različit, kao i njegova *legitimaciona osnova*. Razlike proističu iz ugla gledanja: za pravnu terminologiju *države čiji se deo odvaja* radi se o „separatizmu“, „secesionizmu“, ali često i o „veleizdaji“, „pobuni“, odnosno (u terminologiji revolucionarnih režima, stvarnih ili fiktivnih) o „kontrarevoluciji“; s druge strane, u *pokretu koji teži otcepljenju*, govori se o „revoluciji“, „samoopredeljenju“, „narodnoj volji“, pa čak i – kako pokazuju aktuelni primeri u Hrvatskoj i Sloveniji – o aktima tzv. mlade demokratije.

Razlike postoje i u pogledu *legitimiteta otcepljenja*. U nedostatku izričitog međunarodnopravnog osnova za separatističke akte, kao i u situaciji kada većina nacionalnih zakonodavstava tretira akte usmerene na otcepljenje dela državne

¹ Takav je bio slučaj sa otcepljenjem *Indonezije* od Holandije (1949) i *Alžira* od Francuske (1962).

² Na primer, „otcepljenje“ Slovačke i tzv. NDH u Drugom svetskom ratu.

³ *Rečnik srpskohrvatskoga književnog jezika*, Matica srpska, Novi Sad, 1971, knjiga IV, str. 273.

⁴ U međunarodnoj terminologiji u upotrebi je i reč „*cesija*“ (lat. *cessio* – ustupanje i prenos poseda), iako u nešto širem značenju. Šire: dr Vladimir Ibler, *Riječnik međunarodnog javnog prava*, Informator, Zagreb, 1987, str. 42.

teritorije kao najteža krivična dela, separatisti podršku za svoje programe, sa više ili manje uspeha, traže u *načelnim pravnim koncepcijama*. To su, najčešće, *pravo naroda na samoopredeljenje, pravo na pobunu, i pravo individualne autonomije*. Samo prvi od navedenih pojmova poznat je u međunarodnom pravu, iako nema operativnu definiciju. Ostale teorije, koje potiču iz perioda velikih buržoaskih revolucija, nisu – zbog svoje opštosti – podesne za operacionalizaciju, tako da ih *međunarodnopravna* doktrina uglavnom i ne pominje.

Politička filozofija se, takođe, u jednom širem kontekstu, bavila problemima otcepljenja. Navedene kontroverze u pogledu pravnog osnova, opravdanosti i ciljnih funkcija otcepljenja na zanimljiv način pokušao je da sintetizuje *Ričard Di Džordž*, konstruišući pojam prava na samoopredeljenje – i u okviru toga i prava na otcepljenje, kao njegovog specifičnog, instrumentalnog vida – kao vrstu *savremenog mita*: „Analiza će nam pokazati... da to pravo nije specifično određeno moralno, niti individualno ljudsko niti političko pravo. Analiza u ključu mita može nam pomoći da ga shvatimo i može da obezbedi opravdanje koje je najprihvatljivije. *Njegovo opravdanje sastoji se u njegovoj korisnosti*. Kada više ne bude korisno, verovatno neće više biti ni korišćeno. Takva analiza niti podrija to pravo, niti ga negira. Pre ga stavlja u perspektivu, a čuva one koji shvataju njegovo mesto od toga da budu zavedeni i da poklone poverenje zahtevima koji su s njim povezani, a lažni su i neosnovani“.⁵ (podvukao Z.Č.)

ISTORIJSKA GENEZA

Različitih primera otcepljenja delova državne teritorije, mirnodopskih ili, češće, u toku i nakon ratnih sukoba, bilo je i u dalekoj prošlosti. Sve takve cesije nisu, međutim, odgovarale sadašnjem pojmu „prava na otcepljenje“, kao vrsti autonomnog prava stanovništva određene teritorije.

U globalnim razmerama, fenomen otcepljenja po prvi put je konstituisan sa *velikim verskim raskolima*: odvajanje pravoslavne crkve od Rima (1054. godine) i luteranski protestanti-

⁵ Videti: „Nedeljna Borba“, 19–20. januar 1991.

zam (1517) prvi su primeri globalnih otcepljenja, jer su, po pravilu, nakon konfesionalnih sledili i oružani konflikti.⁶ Međutim, u savremenom značenju tog pojma, otcepljenje se javlja uporedo sa *velikim buržoaskim revolucijama*: holandski ustanak protiv španskih Habsburgovaca (1567) prvi je istorijski primer uspešno izvedenog otcepljenja.⁷

Kao holandska, i severnoamerička revolucija, dva veka kasnije, sprovedena je kao vrsta antikolonijalnog otcepljenja od društveno-ekonomski zaostaliye metropole. *Deklaracijom o nezavisnosti* utemeljeno je pravo na otcepljenje trinaest kolonija u korpus tzv. *prirodnih prava*: „Mi smatramo očiglednim istinama da su svi ljudi stvoreni jednaki, i da ih je njihov Stvoritelj obdario neotuđivim pravima, među koja spadaju život, sloboda i traženje sreće“.⁸ Taj korpus prava se u daljem tekstu istog dokumenta konkretizuje kao *klasična državno-pravna secesija*: „Kolonije jesu, što po pravu i treba da budu, slobodne i nezavisne države; da su razriješene svake pokornosti britanskoj kruni, i da *sve političke veze između njih i država Velike Britanije jesu i treba da budu potpuno uništene*; da kao slobodne i nezavisne države obe imaju punu vlast da vode rat, zaključuju mir, sklapaju saveze, utvrđuju trgovinu, i vrše sve ostale djelatnosti i stvori koje nezavisna država ima pravo da vrši“.⁹ (podvukao Z.Č.)

Novi podstrek koncepciji tzv. *nacionalne države*, koja je do sada ostala *spiritus movens* svakog separatističkog pokreta, dali su *Napoleonovi ratovi*, kojima je u većem delu Evrope srušen feudalni poredak i legitimistički koncept državne vlasti. Mnoge republike stvorene u zapadnoj Evropi (Rimska, Helvetska, Batavska) bile su klica savremene ideje o državi – naciji, kao subjektu prava na otcepljenje. Načelo legitimiteta i patrijarhalni sistem vladavine bili su privremeno restaurirani u periodu tzv. Svete Alijanse (1815–1826),¹⁰ da bi se nacionalna država definitivno uspostavila 1848. godine – buđenjem naroda. Samosvešni *nacionalni pokreti*: Mlada Italija, Mlada Poljska, Mlada Švajcarska, Mlada Nemačka, Mlada Francuska –

⁶ Šire: *Povijest svijeta* (grupa autora), Naprijed, Zagreb, 1990, str. 321, 440–467.

⁷ O otcepljenju holandskih provincija od Habsburgovaca, Šire: *Povijest svijeta*, isto, str. 462.

⁸ Videti: Š. Deren – Antoljak, *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država*, Sveučilišna naklada Liber i Fakultet političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1983, str. 589.

⁹ Isto, str. 592.

¹⁰ Šire, *Povijest svijeta*, isto, str. 555–556.

pa čak i Mlada Irska – po prvi put su, u sazrevanju revolucionarne 1848. godine, jasno definisali ideju da svi pripadnici jednog naroda žive u jednoj državi.¹¹ Pri tome je svaki nacionalni pokret upravo sebe, odnosno svoj narod, smatrao posebno pozvanim za tzv. istorijsku misiju: „Svaki narod ima svoju posebnu misiju, koja će pridonijeti ostvarenju opće misije čovječanstva. Ta misija stvara njegovu nacionalnost. Nacionalnost je sveta“.¹²

U ime „istorijske misije“ nacija je morala da bude zaokružena personalno i teritorijalno. Kao neophodan put ka „punom nacionalnom jedinstvu“ nametalo se otcepljenje delova susednih država i prisajedinjenje zemlji – matici. Na toj osnovi nastao je italijanski *iredentizam* (risorgimento), sa brojnim, manje ili više uspelim, istorijskim kopijama: albanском, mađarskom, bugarskom.

Dok je u Evropi idejom o nacionalnoj državi legitimisano otcepljenje kao faktički akt, i time otvoren put koncentraciji stanovništva, teritorije i kapitala, neophodnoj za ulazak u epohu imperijalizma, otcepljenje je u Severnoj Americi osporavano kroz dugi i krvavi *secesionistički rat* (1861–1865). Za produbljenu analizu američke liberalne političke doktrine zanimljiv je kopernikanski obrat, za svega osam i po decenija, u pogledu legitimnosti prava na otcepljenje. Ono što su u odnosu na britansku krunu proklamovale „prirodnim pravom“ (dakle, i neotudivim), Sjedinjene Države su osporile bilo kojoj od svojih članica: pravo na otcepljenje nije preneto na bilo koju grupu u okvirima tek osnovane države, niti na bilo koji deo te države. U jednom dubljem istorijskom smislu, izbijanje i ishod tog rata nisu bili anomalija – oni su bili samo logičan sled u koncepciji kapitala.¹³ Radi se, naime, o istoj logici koja je – samo u obrnutom smeru – legitimisala otcepljenje Venecije u korist Italije, ili Šlezvig – Holštajna i Alzas – Lorene u korist Nemačke.

Sintagma *pravo na samoodređenje do otcepljenja* prvi put se pojavljuje u diplomatskoj istoriji u vreme *oktobarske revolucije*, kada je nova sovjetska država priznala to pravo svim narodima koji su bili u sastavu tadašnje Rusije. Praktično, to

¹¹ Šire o tom konceptu u delu Erica Hobsbawma, *Doba revolucije*, Školska knjiga, Zagreb, 1987, str. 122–132.

¹² Naveden je izvod iz akta bratstva „Mlada Evropa“, iz 1834. godine. *Isto*, str. 122.

¹³ Šire o uzrocima i prirodi secesionističkog rata: Š. Deren – Antoljak, *isto*, str. 59–60.

pravo su iskoristili samo Finci, Poljaci i baltički narodi, dok su drugi neruski narodi svoje „pravo na samoopredeljenje“ ostvarili u smanjenom obimu, tj. u okviru sovjetske federacije. Lenjinov koncept revolucije podrazumevao je, dakle, pravo na samoopredeljenje (i otcepljenje) kao instrument praktične politike, političke borbe, kojim je trebalo oslabiti unutrašnju snagu Imperije, narušiti njenu državno-pravnu koheziju, i – na tački koalicije revolucionarne manjine i potlačenih naroda – realizovati državni prevrat. O pragmatičnom karakteru lenjinskog koncepta otcepljenja najbolje svedoči kasniji tok istorijskih događaja: nakon osvajanja vlasti i konsolidacije nove države, tendencije ka otcepljenju bile su likvidirane u svim drugim, neruskim delovima zemlje (Kavkaz, Srednji istok, Sibir), a protagonisti tih težnji proganjani su kao „kontrarevolucionari“. Međunarodno pravo sankcionisalo je faktičko stanje: otcepljenje Poljske, Finske, Estonije, Letonije i Litve, jer je evropskim silama odgovaralo uspostavljanje antisovjetskih režima u tim zemljama i formiranje tzv. *sanitarnog kordona* oko sovjetske Rusije, kao platforme za međunarodnu intervenciju.¹⁴

Dvadeseti vek doneo je Evropi brojne primere ostvarenih otcepljenja i još brojnije neuspele pokušaje u tom pravcu. Secesiju je, na primer, mirnim putem sprovela *Norveška* 1905. godine, raskidajući personalnu uniju,¹⁵ u kojoj je, još od Bečkog kongresa, bila sa Švedskom. Norveško otcepljenje je, istovremeno, i jedini evropski primer u ovom veku koji se nije dogodio kao posledica prethodnog ratnog sukoba, svetskog ili lokalnog. Naime, radi se o svojevrsnom izuzetku od pravila, nastalom, pre svega, zbog toga da su obe zajednice, i Švedska i Norveška, prethodno bile vekovima precizno teritorijalno omeđene, i da na njihovim nacionalnim teritorijama nije bilo značajnijih manjinskih grupa drugog naroda.

Okončanje *prvog svetskog rata* dovelo je do sloma tri velika evropska višenacionalna carstva: ruskog, turskog i austro-ugarskog. Na prostoru srednje i istočne Evrope, u

¹⁴ O uspelim i neuspelim pokušajima otcepljenja iz sovjetske Rusije šire u monografskom radu D. Medvedovića; *O pravu sovjetskih saveznih republika da istupaju u međunarodnim odnosima*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 4/1971, str. 445 i 446.

¹⁵ Personalna unija (novolat. *personalis* – lični, i lat. *unitas* – jedinstvo, sjedinjenje, spajanje) veza između dve ili više u međunarodnopravnom pogledu nezavisnih država koje na osnovu svojih sopstvenih zakona imaju zajedničkog vladara. Šire: V. Ibler *isto*, str. 224–225.

veoma kratkom vremenu, nastupio je vakuum vlasti, ispunjen konstituisanjem novih nacionalnih država, sa mešovitom etničkom strukturom, nedefinisanim granicama i neraščišćenim istorijskim računima. *Pravo na samoopredeljenje*, izvedeno iz šireg koncepta nacionalne države, bilo je sadržano, *expressis verbis*, u *Četrnaest tačaka* američkog predsednika Vilsona.¹⁶ Umesto jednostranog otcepljenja, versajski mirovni sistem predvideo je, kao vid instrumentalizacije prava na samoopredeljenje, instituciju *plebiscita*.¹⁷ Plebiscitarnim izjašnjavanjem rešavana je sudbina Koruške, Eupena i Malmedija, istočne Pruske, delova Šlezije, Sarskog basena, Šlezviga, i mnogih drugih, manjih teritorija, uglavnom sa periferije bivšeg *Nemačkog Rajha*.¹⁸ Karakteristika tih plebiscita bila je *međunarodna kontrola* – u liku Lige naroda, tako da se početkom dvadesetih godina po prvi put pojavilo tzv. *internacionalizovano otcepljenje*, odnosno arbitraža međunarodne zajednice nad sudbinom spornih teritorija.¹⁹

U periodu između dva rata, čin otcepljenja (pokušan ili ostvaren) bio je i značajno oružje u rukama nastupajućeg *fašizma i nacizma*. Separatistički pokreti Nemaca u Dancingu, Memelu i Sudetima, Italijana u Rijeci, Mađara u Bačkoj i Transilvaniji, kao i samostalni separatistički pokreti u Ukrajini, Makedoniji i Hrvatskoj – postali su značajan činilac u razbijanju tzv. *versajskog sistema* kolektivne bezbednosti u Evropi i pripremi terena za uspostavljanje Hitlerovog „novog poretka“. Otcepljenjima su, u tom periodu, bile izložene uglavnom državne pobednice u prvom svetskom ratu, ili države stvorene nakon njegovog okončanja: Rumunija, Jugoslavija, Čehoslovačka, po pravilu u korist revanšističkih zahteva poraženih sila (Nemačka, Mađarska) ili radi razbijanja tih zemalja na manje zajednice, koje bi tako postale lakši plen interesnih sfera velikih sila.²⁰

¹⁶ Šire: *Povijest svijeta, isto*, str. 614.

¹⁷ Plebiscit (lat. *plebs*, *plebis* – narod, puk, građanstvo – *scitum* – zaključak, odredba, naredba) – postupak kojim se u međudržavnim odnosima stanovnici nekog područja izjašnjavaju i odlučuju glasanjem da li da se to područje priključi području neke druge države (aneksija) ili konstituiše kao samostalna država. Šire: V. Ibler *isto*, str. 226.

¹⁸ Šire: *Povijest svijeta, isto*, str. 624 i 625.

¹⁹ Politički osnov te arbitraže bio je u činjenici da se radilo o teritorijama *pobedenih država*, dok je neposredan pravni osnov bio predviđen u konkretnim *mirovnim ugovorima*.

²⁰ U toj funkciji je, na primer bio separatistički pokret *Tise* u Slovačkoj, ili *Pavelića* u Hrvatskoj.

Nakon drugog svetskog rata i sloma fašizma *pravo na samoopredeljenje* priznato je u pozitivnom međunarodnom pravu kao legitimno, i uneto je u njegov kodifikovani deo kao *subjektivno pravo*. Međutim, ono nije snabdeveno *sankcijama* za slučaj neostvarivanja, niti je predviđen korpus normi kojima bi se preciziralo ostvarivanje prava na samoopredeljenje. Otcepljenje, kao jedan od mogućih tehničkih vidova ostvarivanja tog prava, posredno je zabranjeno u onim odredbama Povelje koje garantuju *teritorijalni integritet* državama članicama Ujedinjenih nacija.

Procesom *dekolonizacije*, od druge polovine pedesetih godina, uneti su u „separatističku mapu“ novi elementi – brojni primeri otcepljenja kolonijalnih oblasti od metropola, ali i separatistički pokreti, nastali usled nepreciznog razgraničenja između novostvorenih država, kao kolonijalnog nasleđa. Pod snažnim pritiskom procesa dekolonizacije Ujedinjene nacije su postepeno prihvatile stav o kolonijalnom pitanju kao *internacionalnom problemu, per se*. Već u slučaju tzv. *indonezijskog pitanja* (1949), a posebno *alžirskog* (1957), organi UN zauzeli su stav da slučajevi antikolonijalne borbe ne mogu spadati u sferu tzv. *unutrašnje nadležnosti država*,²¹ pa se o otcepljenjima koja proizilaze iz takvih procesa mora izjašnjavati i međunarodna zajednica. Takav stav je kasnije potvrđen u brojnim slučajevima: Maroko, Tunis, Kipar, Angola itd.²² Praksa koja se u tom smislu relativno često i na sličan način ponavljala dovela je i do kodifikacije pravila o samoopredeljenju (i otcepljenju) naroda pod kolonijalnom dominacijom: već 1960. godine usvojena je *Deklaracija Ujedinjenih nacija o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima*,²³ koja je 1968. godine precizirana posebnom *Rezolucijom Generalne skupštine o primeni...*,²⁴ a 1970. godine, u *Deklaraciji Ujedinjenih nacija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija*, pravo na samoopredeljenje naroda pod kolonijalnom dominacijom i njihovo otcepljenje od metropole priznato je

²¹ Šire o tom pitanju čl. 2, tač. 7, Povelje UN.

²² Šire o navedenim slučajevima: dr Boško Jakovljević, *Antikolonijalni ratovi posle drugog svetskog rata i međunarodno pravo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967, str. 210–235.

²³ Integralni tekst Deklaracije: *Ujedinjene nacije i savremeni svet*, Savez udruženja za UN Jugoslavije, Beograd, 1970, str. 310.

²⁴ *Isto*, str. 312–314.

kao neotuđivo subjektivno pravo tih naroda: „Prema principu ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda, principu utvrđenom Poveljom, svi narodi imaju pravo da odrede svoj politički status, potpuno slobodno i bez stranog mešanja, i da nastave svoj privredni, društveni i kulturni razvoj, a svaka je država dužna da poštuje ovo pravo saglasno odredbama Povelje“.²⁵

SAVREMENA EVROPA I PRAVO NA OTCEPLJENJE

Posleratna „evropska arhitektura“, čije su osnove postavljene 1945. godine u Jalti i Potsdamu, samo je delimično uspela u ostvarenju ideje o nacionalnoj državi. Činjenica je da su ratne i posleratne promene većini evropskih naroda omogućile egzistenciju u posebnim državnim zajednicama. Međutim, od tog pravila su, donedavno, postojala tri krupna izuzetka:

1) problem podeljene Nemačke, odnosno nemačkog naroda;

2) višenacionalne evropske države, konstituisane na federativnoj osnovi, u kojima živi više naroda (Švajcarska, Jugoslavija, Češkoslovačka, SSSR);

3) problem nacionalnih manjina, većih ili manjih narodnosnih grupa izvan matične države (Severna Irska, Južni Tirol, mađarska manjina u Erdelju, turska u Bugarskoj, švedska manjina u Finskoj itd.).²⁶

Evropa je veoma brzo, čak i u uslovima hladnog rata, postigla *tacitus consensus* u pogledu konsolidacije postojećih nacionalnih država. Problem Nemačke posmatran je *sui generis*, kao pravna i politička posledica rata, tj. kao pravni fenomen u okviru onoga što doktrina međunarodnog prava kvalifikuje kao *ius in bello*.²⁷ Federacije su, za potrebe međunarodnog prava, tretirane kao proste, unitarne države i u međunarodnom saobraćaju priznat im je potpuni kapacitet, nezavisno od unutrašnje nacionalne i državnopravne strukture.

²⁵ Isto, str. 301.

²⁶ Poseban problem u okviru te grupe čine tzv. *autohtone nacionalne zajednice*, koje poseduju sopstveni nacionalni i kulturni identitet, ali nisu manjine, pa ne poseduju „svoju“ matičnu državu: Baski (Španija), Korzikanci i Bretonci (Francuska), Frizijci (Holandija), Laponci (Finska) itd.

²⁷ U prilog toj tezi je i činjenica da od sila Osovine jedino sa Nemačkom nikada nije zaključen mirovni ugovor, a pravni osnov za prisustvo stranih trupa na nemačkoj teritoriji i sada proizilazi iz tzv. *okupacionog prava*.

Samim tim, fenomen eventualnog otcepljenja unutar saveznih država u evropskoj doktrini dosad nije tretiran na poseban način, van opštih standarda.²⁸ Konačno, tzv. *manjinsko pitanje* uglavnom je rešeno prihvatanjem tzv. *korpus manjinskih prava*: prava na jednak postupak pred sudovima, političkih prava (naročito aktivnog i pasivnog biračkog prava), prava na obrazovanje na maternjem jeziku, slobodnog ispovedanja vere, očuvanja kulturnog integriteta itd.²⁹ Već 1950. godine taj korpus prava kodifikovan je u *Konvenciji o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda*, tzv. Evropskoj konvenciji o pravima čoveka, potpisanoj u Rimu.³⁰ Široko prihvaćenim manjinskim standardima uglavnom su rešene međunacionalne i međuetničke napetosti, što je doprinelo prihvatanju međudržavnih granica kao fiksiranih veličina, odnosno neutralisanju, u većini evropskih zemalja, težnje ka otcepljenju. Takvo stanje definitivno je sankcionisano u *Helsinškoj povelji*, 1975. godine, odnosno u Završnom aktu Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji,³¹ kojim je utvrđen princip nepromenljivosti evropskih granica.

Sada, posle jedne i po decenije od Helsinkija, svedoci smo dva, međusobno potpuno kontroverzna, evropska procesa. Sa jedne strane, zapadni deo kontinenta nezadrživo se kreće u pravcu supranacionalne integracije i stvaranja ne samo zajedničkog tržišta već i brojnih nadnacionalnih institucija, pri čemu se sve češće integrišu ne samo nacionalne države već i njihovi sastavni delovi – regije. S druge strane, na širokim prostorima istočne, jugoistočne i srednje Evrope plima nacionalnih konflikata ozbiljno pretila da pređe granicu nacionalne anarhije i državne entropije. Između ta dva prostora, u srcu kontinenta, ponovo se javlja snažan meganacionalni pokret, koji iz ujedinjene Nemačke, kolosa od osamdeset miliona ljudi, prodire ka jugu, u težnji da Evropi nametne novi Pax Germanica.

Prema otcepljenju, dakle, kao činu dezintegracije suverene države i instrumentu homogenizacije naroda savremena

²⁸ U tom smislu, savremeno međunarodno pravo polazi od aksiomatske pretpostavke o tzv. *suverenoj jednakosti* svih država – članica UN. Videti: čl. 2, t. 1, Povelje UN.

²⁹ Za iscrpnu listu svih priznatih prava nacionalnih, rasnih, etničkih ili verskih grupa, videti čl. 5. *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* (1966). Videti integralni tekst: „Službeni list SFRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 6/1967.

³⁰ Videti integralni tekst: *Ljudske slobode i prava – Deklaracije i osnovni dokumenti*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1968, str. 180–192.

³¹ Videti integralni tekst: izdanje Saveznog komiteta za informacije, Beograd, 1975.

Evropa nema ni jedinstven stav, ni identične standarde. U Severnoj Irskoj, Baskiji ili na Korzici spremna je da ga tretira ne mnogo bolje od *terorizma*, a u Sloveniji ili Litvi – kao *pravo na samoopredeljenje*. Svaki separatizam nije isti, niti su sve države identične, a najmanje su svi režimi na istom stepenu međunarodno legitimni. Međutim, tako drastične razlike u pravnim i političkim kvalifikacijama *u osnovi istih fenomena* u svakom slučaju ne proizilaze iz razlika u objektivnom stanju, već iz različitih ideoloških i interesnih diskursa.

Šta je karakteristika evropskog nacionalizma danas? Kako u jednom nedavnom eseju tvrdi *Andre Gunder Frank*: „...suprotno evropskim nacionalnim pokretima koji su pre jednog veka tražili da ujedine nacionalne države, noviji nacionalni pokreti su postajali sve više separatistički i razjedinjavajući.“³²

Odgovarajući na savremeni nacionalni izazov snažnim procesima unutrašnje transformacije i naglašavanjem regionalnog elementa u organizaciji savremene evropske države, Zapadna Evropa je uspjela da prebrodi iskušenja separatizma. Tako je De Golova politika „participacije“ smanjila napetosti u *Bretanji* i na *Korzici*, regionalna pomoć putem *Scottish* i *Welsh Officea* omogućila je veći stepen nacionalne integrisanosti u *Britaniji*, 1970. godine sprovedena je regionalizacija u *Italiji*, „kulturna participacija“ smanjila je napetosti između *Flamanaca* i *Valonaca* u Belgiji itd.³³ Evropska sinteza regionalnog procesa obavljala se kroz institucije *Evropskog saveta*; još 1964. godine OECD počela je da se bavi tzv. regionalnim razvojnim strategijama, 1972. formirane su prve integracije regija alpskih država (ARGE ALP), a 1980. konačno je kodifikovana interregionalna saradnja u Evropi usvajanjem *Evropskog okvirnog sporazuma o saradnji područnih organa i oblasti preko državnih granica*, koji su, već do 1985. godine, ratifikovale sve države članice *Evropskog saveta*, osim Italije i Grčke.³⁴

Posmatrano *kvantitativno*, u Evropi sada deluje oko 26 različitih regionalnih i subregionalnih integracija,³⁵ čiji su

³² Prema: Andre Gunder Frank, *Kriza ideologije i ideologija krize*, u: *Dinamika globalne krize*, Radnička štampa, Beograd, 1985, str. 156.

³³ Šire o regionalnom fenomenu u Evropi: Arsen Bačić, *Prilozi za Alpe – Adria dossier*, „Pogledi“ – časopis za društvena pitanja (Split), 1/1987, str. 135–152.

³⁴ Šire: *Regionalismus in Europa*, Brixen, novembar 1978, Band II.

³⁵ Prema: Bojko Bučar, *Multilateralno regionalno sodelovanje*, u projektu: *Mesto i vloga SR Slovenije v mednarodnih odnosih*, Fakultet za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Ljubljana, 1986, str. 13.

članovi federalne ili druge političko-teritorijalne jedinice suverenih država: republike, regije, provincije, departmani, zemlje, kantoni, oblasti, pokrajine itd. U većoj ili manjoj meri, u te integracije uključeni su regioni iz 24 (od ukupno 33) evropske države.³⁶ Tako su 264 regiona udružena u različite oblike međusobnih integracija.³⁷ Konačno, proces „regionalizacije“ sada je u Evropi obuhvatio površinu od oko milion kvadratnih kilometara, a u različitim vidovima regionalne saradnje živi gotovo 140 miliona Evropljana.

Sa druge strane, cela gama različitih oblika i sadržaja unutrašnje regionalizacije i decentralizacije, i izgradnje čitave evropske arhitekture na regionalnoj osnovi (kao tzv. Evrope regija) *nije ni u jednom trenutku došla u koliziju sa konceptom potpunog i nedeljivog suvereniteta i teritorijalne celovitosti evropskih država*. Naprotiv, napuštanje rigidne državne strukture povećalo je stepen elastičnosti sistema u tim zemljama; naglašavanje regionalnog identiteta ni u jednom slučaju nije pothranilo težnje ka otcepljenju, nego ih je – upravo suprotno – amortizovalo; međusobno povezivanje regija nije se suprotstavljalo supranacionalnoj državnoj integraciji, već se sa njom nadopunjavalo. U tom smislu, aktuelne rasprave o „nepotrebnosti“ Jugoslavije, u situaciji kada se čitava Evropa ujedinjuje, zvuče krajnje apsurdno, jer regionalna integracija ne zamenjuje državnu, niti to može da učini. Upoređan razvoj ta dva regionalna toka zasnovan je, između ostalog, i na striktnoj *podeli nadležnosti* između njih: regionalna integracija bavi se isključivo tzv. nedržavnim pitanjima (kulturna, obrazovna, informativna, naučno-tehnološka, turistička saradnja), dok je supranacionalna, državna integracija isključivo nadležna za sva „politička“ pitanja (vojni i politički savezi, sistemska ekonomska saradnja, ujednačavanje zakonodavstava itd). Iz evropskog ugla, Jugoslavija kao jedinstveni i isključivi međunarodni subjekt predstavlja i *neizbežan uslov* za bilo kakvu regionalnu saradnju njenih sastavnih delova: ne samo da nijedan evropski region nije primljen u kontinentalne integracije mimo i bez aktivnog učešća svoje „matične“ države nego

³⁶ Postoje, međutim, velike razlike u stepenu učešća: u evropsku regionalnu saradnju uključen je samo jedan region iz Irske, ali zato čak 23 iz Francuske.

³⁷ Stvarni broj je znatno manji, jer su pojedine regije uključene u više integracija istovremeno. Taj broj, međutim, ipak znatno prelazi 100, što je – za evropske prilike – dokaz o priličnoj rasprostranjenosti regionalnog fenomena.

je to učešće neophodno i kasnije. Naime, po pravilu, evropski regionu nisu snabdeveni *samostalnom legislativom*, neophodnom za potpuno ispunjavanje svih preuzetih međunarodnih obaveza, već u te svrhe, često, koriste i nacionalna zakonodavstva. Bez svoje „matične“ države bilo koji evropski region, pa i jugoslovenski, bio bi u evropskim procesima svojevrsni pravni i politički invalid i, najverovatnije, ne bi ni bio prihvaćen kao ravnopravan partner u tim procesima.

Konsekventan stav u odnosu na moguće pokušaje otcpljenja delova državne teritorije ne sadrže samo međunarodne norme evropskog ugovornog i regionalnog prava već i – bez izuzetka – sva *evropska nacionalna zakonodavstva*. Bez obzira na to da li se radi o federativnoj ili unitarnoj državi, akt narušavanja teritorijalne celovitosti države jedno je od najtežih krivičnih dela protiv opstanka države i njenog društvenog uređenja. Pri tome, motivi učinioca, ideološka i politička „legitimacija“ konkretnog separatističkog akta, nisu relevantni za nacionalna zakonodavstva. Često se za postojanje inkriminacije ne traži ni nastupanje štetne posledice – dovoljno je postojanje tzv. *apstraktne opasnosti* po teritorijalnu celovitost države, tj. da se preduzme (a često i samo priprema) radnja „upravljena na...“. Tako se, na primer, *Francuskim krivičnim zakonikom*³⁸ kao zaštitni objekat definiše „celovitost državne teritorije“, i to ne samo u pogledu „*napada*“ (tj. materijalne radnje izvršenja) nego i u pogledu *pripremnih radnji*, pa čak inkriminiše i tzv. *delikt preduzimanja*: „Ko se, osim u slučajevima navedenim u 86. i 87. članu, na bilo koji način laži kršenja teritorijalnog integriteta države...“³⁹ (podvukao Z.Č.)

Krivični zakonik Savezne Republike Nemačke narušavanje teritorijalne celovitosti federacije (Bund) podvodi pod krivično delo *veleizdaje*, definišući ga kao „opstanak SR Nemačke“ i „ustavom utvrđeno društveno uređenje SR Nemačke“, i kažnjava izvršeno krivično delo, pokušaj, pa samim tim i pripreme radnje.⁴⁰

³⁸ Važeći tekst francuskog krivičnog zakonika objavljen je u zbirci *Petits Code Daloz*, Code Penal, Quatre-vingtième édition, Paris, 1982/83.

³⁹ Prema: Ljubo Bavcon i dr., *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja – politički delikti*, Globus, Zagreb, 1988, str. 100.

⁴⁰ Tekst krivičnog zakonika SR Nemačke objavljen je u zbirci *Goldman Gesetze, Strafgesetzbuch mit Einführungs gesetz und anderen Nebengesetzen*, 17 Auflage, Herausgegeben von Professor dr Friedrich – Christian Schröder, München, 1977.

Švajcarski krivični zakonik, u čl. 265, normira veleizdaju⁴¹ u obliku tzv. delikta preduzimanja, čiji su objekti zaštite savezni ustav, ustavi kantona, ustavom određeni državni organi i teritorijalna celovitost.⁴²

Zaštita države, njenoj nezavisnosti, teritorijalnoj celovitosti i odbrambenoj moći posvećen je u *Krivičnom zakoniku RSFSR* (Rusija) član 64 („izdaja domovine“), inače veoma široko formulisan, primenom tzv. generalnih klauzula.⁴³

Poljski krivični zakonik iz 1970. godine inkriminiše teritorijalnu celovitost države u 122. i 123. članu. U članu 122, koji štiti nezavisnost, teritorijalnu celovitost, ustavno uređenje i odbrambenu moć Poljske, određena je kao radnja izvršenja: „... sudioništvo poljskog državljanina u djelatnostima strane države ili organizacije koje nastoje uništiti, *otcjepiti*, nasilnim putem promijeniti...“⁴⁴ (podvukao Z.Č.)

Prema odredbi člana 123. izvršilac krivičnog dela je onaj ko, zajedno sa ostalima, preduzme delo usmereno na to da se Poljska dovede u zavisnost, da se otcepi neki njen deo, da se nasilnim putem promeni ustav ili da se oslabi odbrambena moć države.

Mađarski krivični zakonik iz 1978. godine uključio je, u član 144, „ugrožavanje ili narušavanje... teritorijalne celovitosti“ u sklop krivičnog dela *izdaje domovine*, izjednačavajući tako integritet državne teritorije, kao zaštitni objekat, sa nezavisnošću države, odnosno sa državnim, društvenim ili privrednim uređenjem.⁴⁵

Zanimljivo je da velikih razlika u pogledu definisanja i inkriminisanja pokušaja otcepljenja, kao krivičnog dela, nema u zakonicima većine evropskih država. Bez obzira na to da li se radi o kapitalističkim ili (tadašnjim) socijalističkim zemljama, da li je u pitanju federativna ili unitarna zajednica, jednonacionalna ili višenacionalna, teritorijalna celovitost je maksimalno zaštićena društvena vrednost. Kao kažnjivi, pro-

⁴¹ Videti komentarisani krivični zakonik Švajcarske, čiji je autor Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht*, Stämpfli, Bern, 1978.

⁴² U švajcarskoj praksi, još od poslednjih secesionističkih sukoba u 19. veku, kao „narušavanje teritorijalne celovitosti“ tretira se i pokušaj otcepljenja kantona.

⁴³ Bez obzira na načelno (ustavno) priznato pravo na otcepljenje, tj. na samoodređenje do otcepljenja.

⁴⁴ Prema: Lj. Bavcon, *isto*, str. 103. Za integralni tekst poljskog krivičnog zakonika videti izdanje *Wydawnictwo Prawnicze*, Warszawa, 1974.

⁴⁵ Nemački prevod mađarskog krivičnog zakonika objavljen je u: *Jahrbuch für Ostrecht*, br. XXI/1980, BB Verlag, Bonn, 1981, str. 183–310.

pisani su i pokušaji izvršenja tog dela, kao i pripreme radnje, pa i sve radnje koje su „upravljene na...“ separatistički efekat. Posebno je zanimljivo da ni nakon velikih promena u istočnoevropskim državama, 1989. godine, nisu promenjene odredbe nacionalnih zakonodavstava kojima se kažnjava otcepljenje.

ISTORIJSKE, GEOPOLITIČKE I USTAVNOPRAVNE DETERMINANTE MOGUĆEG OTCEPLJENJA U JUGOSLAVIJI

Aktuelne rasprave o novim oblicima organizovanja jugoslovenske državne zajednice, o željenim i mogućim modelima odnosa u toj zajednici i o subjektivitetu njenih sastavnih delova, stavile su na dnevni red i razmatranje mogućeg otcepljenja jednog ili više delova jugoslovenske državne teritorije.

Za razliku od drugih rasprava o novom konceptu Jugoslavije, koje su u celini unutrašnjopravnog karaktera i o kojima narodi i građani SFRJ, preko svojih legitimno izabranih predstavnika, mogu u celini suvereno odlučivati, problem *otcepljenja* dela Jugoslavije je notorno međunarodni problem i to s najmanje dva aspekta: (1) kao problem koji se rešava pretežno prema pravnim normama međunarodnog prava, i (2) kao problem na čije rešavanje utiče, pored razvoja odnosa unutar Jugoslavije, i sklop međunarodnih faktora, tzv. *paralelogram sila*, koji se uspostavlja na jugoslovenskom državno-pravnom prostoru.

Posmatran u međunarodnoj optici, fenomen mogućeg otcepljenja iz sastava SFRJ zahteva analizu tri značajne determinante: istorijske, geopolitičke i ustavnopravne.

a) Istorijske determinante

Jugoslovenska država, kao subjekt međunarodnog prava i samostalan činilac u međunarodnim odnosima, nastala je, *de facto*, pred kraj 1918. godine.⁴⁶ Njeno međunarodno

⁴⁶ Kao zvaničan datum nastanka jugoslovenske države historiografija uzima 1. decembar 1918, kada je srpski regent Aleksandar potvrdno odgovorio na tzv. *adresu* Narodnog vijeća SHS o ujedinjenju u zajedničku državu. Za integralni tekst adrese i odgovora, videti: Branko Petranović – Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam – ideje i stvarnost*, Prosveta, Beograd, 1987, I tom, str. 73.

priznanje usledilo je nešto kasnije, i to prvo od strane tzv. *savezničkih i udruženih sila* (Antanta), a potom potpisivanjem *mirovnih ugovora*, i od strane bivših *Centralnih sila*, odnosno njihovih međunarodnopravnih sledbenika: Austrije (u Sen-Žermenu, 10. septembra 1919), Bugarske (u Nejiu, 27. novembra 1919), Mađarske (u Trijanonu, 4. juna 1920) i Turske (u Sevru, 10. avgusta 1922).

Bez obzira na relativno kasno međunarodno priznanje *Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, prevashodno zbog neresenih teritorijalnih aspiracija Italije, koja je, po osnovu *Londonskog ugovora* od 26. aprila 1915,⁴⁷ polagala pravo na delove njene teritorije, i bez obzira na višegodišnje odugovlačenje preciznog utvrđivanja svih međunarodnih granica Kraljevine SHS, ona je, od samog dana državnopravnog konstituisanja,⁴⁸ stekla potpun i izvoran međunarodni subjektivitet i kapacitet za preduzimanje svih radnji i zaključivanje svih akata prema međunarodnom pravu.

Iako je materijalna snaga suverenosti kojom je jugoslovenska država raspolagala i pre potpunog međunarodnog priznanja i utvrđivanja granica bila, pre svega, *srpska ratna pobeda*, odnosno faktički vojni monopol Kraljevine Srbije na čitavom prostoru nove države, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca bila je *novi međunarodnopravni subjekt* u odnosu na Kraljevinu Srbiju i u odnosu na Crnu Goru. Iako je, prema opštim pravilima o sukcesiji država u međunarodnom pravu, Kraljevina SHS preuzela – kao tzv. *generalni sukcesor* sva prava i obaveze te dve države iz međunarodnih ugovora, članstva u međunarodnim organizacijama, njihovu imovinu, arhive i dugove, Srbija i Crna Gora nisu *udružile* svoj subjektivitet u jugoslovenskoj državi, niti su kroz tu državu nastavile sa državnopravnim egzistencijom. One su 1918. godine završile svoje postojanje kao samostalni subjekti međunarodnog prava. Jugoslovenska država nastala je činom tzv. *agregacije* (ujedinjenje), kojim su spojene dve grupe teritorija: sa jedne strane, teritorija *Kraljevine Srbije* (kojoj je prethodno, na osnovu

⁴⁷ Tim ugovorom Antanta je za ulazak u rat protiv Centralnih sila obećala Italiji velike delove Slovenije, Istre, Hrvatskog primorja, Dalmacije i jadranska ostrva. Šire o pozicijama Srbije i Crne Gore u kontekstu Londonskog ugovora: Milorad Ekmečić, *Ratni ciljevi Srbije 1914*, Prosveta, Beograd, 1990, str. 281–371.

⁴⁸ Prva vlada nove države, pod predsedništvom S. Protića, formirana je 20. decembra 1918. godine.

odluka *Podgoričke skupštine*, od 26. novembra 1918, pripojena Crna Gora, i *Velike Narodne skupštine Vojvodine*, od 25. novembra 1918, teritorija sadašnje Vojvodine i Baranje), a s druge strane, teritorija *Države Slovenaca, Hrvata i Srba*, kao jednog *državnopravnog provizorijuma sui generis*, nastalog nakon sloma Austro-Ugarske na jugoslovenskom prostoru, u kojem je suverenu vlast vršilo *Narodno vijeće* (Slovenija, Hrvatska sa Slavonijom i Dalmacijom, Bosna i Hercegovina). Modaliteti ujedinjenja precizirani su na *Ženevskoj konferenciji*, od 6. do 9. novembra 1918,⁴⁹ uz zajedničko učešće predstavnika srpske vlade i Narodnog vijeća, ali je sam čin ujedinjenja imao *potpuni internopravni karakter*. Dakle, Jugoslavija nije nastala na osnovu *međunarodnog ugovora*, kao neke druge države,⁵⁰ tako da ne postoji međunarodnopravni akt koji bi bio osnov njene egzistencije i koji bi poslužio kao kriterijum međunarodnog prava za odlučivanje o državnoj sudbini Jugoslavije. Naprotiv, činom međunarodnog priznanja Kraljevine SHS, međunarodna zajednica je jugoslovenskoj državi priznala i *potpuni državni kapacitet*, tj. pravo da, prema međunarodnopravnim normama, obavlja sve državne funkcije: vodi rat i zaključuje mir (*ius belli*), zaključuje međunarodne ugovore (*ius tractatum*) i vrši aktivno i pasivno pravo poslanstva (*ius legationis*). U tom smislu, jugoslovenska država, od svog nastanka do sada, ravnopravna je sa drugim državama, i promene u njenoj unutrašnjoj strukturi, obavljene u međuvremenu, nisu uticale na njen međunarodni položaj i državno-pravni kapacitet.⁵¹

U toku drugog svetskog rata *nije došlo do prekida u postojanju jugoslovenske države*. Okupacija zemlje, kao pravna posledica agresije, bila je akt suprotan međunarodnopravnim normama i nije mogla da proizvede pravne posledice *lege artis*. U tom smislu, državne tvorevine koje su formirane na teritoriji Jugoslavije, a pre svega tzv. *Nezavisna Država Hrvatska*, nisu mogle da ugroze državno-pravni kontinuitet

⁴⁹ Integralni tekst zapisnika sa Ženevske konferencije videti: Petranović – Zečević, *isto*, str. 59–62.

⁵⁰ Na primer, kiparska država formirana je na osnovu međudržavnog ugovora koji su 1959. u Cirihi zaključile Velika Britanija, Turska i Grčka.

⁵¹ Na primer, Sporazum Cvetković – Maček (1939) o osnivanju Banovine Hrvatske (integralni tekst: Petranović – Zečević, *isto*, str. 508–510), Odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu (*isto*, str. 800–801), posleratni jugoslovenski ustav i itd.

Jugoslavije, iako su imale određeni stepen međunarodnopravnog subjektiviteta.⁵² U konkretnom slučaju tzv. NDH radilo se o tipičnom primeru *neprijateljske države*, formirane na delu jugoslovenskog državnog prostora, koja je vršila određene funkcije državne vlasti oslanjajući se na okupacione vojne snage. Međutim, pošto okupaciona sila, prema međunarodnom pravu, nema kapacitet da menja međunarodnopravni status teritorije pod okupacijom, to su i sve okupacione tvorevine nastale u toku drugog svetskog rata u sistemu *sila Osovine*⁵³ nelegalne, i nemaju pravnog efekta na državno-pravni kontinuitet onih subjekata međunarodnog prava na čijoj su teritoriji funkcionisale. U tom smislu, četvorogodišnje postojanje tzv. NDH nije uticalo na stvaranje diskontinuiteta u jugoslovenskom državnom pravnom poretku.

Međunarodno pravo prihvatilo je, isto tako, stav o *potpunom i punom identitetu* Kraljevine Jugoslavije i republike koja je stvorena nakon okončanja rata. *Sporazumi Tito – Šubašić*⁵⁴ uticali su na *priznanje jugoslovenske vlade*, odnosno na okončanje statusa *podeljene suverenosti*,⁵⁵ ali nisu imali značaj u pogledu pravne potvrde postojanja Jugoslavije, jer ono nije ni osporeno. U toj optici, odluke *Drugog zasedanja AVNOJ-a* (1943), u *unutrašnjopravnom poretku* čine *politički i metapravni osnov* za stvaranje novog pravnog sistema: federativno i republikansko uređenje zemlje. Međutim, same odluke AVNOJ-a nisu formirale „novu“ Jugoslaviju u *međunarodnopravnom poretku*. Posebno je problematičan onaj deo odluka AVNOJ-a, u kojem se izgradnja Jugoslavije na federativnom principu zasniva na „*pravu svakog naroda na samoodređenje, uključujući pravo na otcepljenje*“, kao i na „*principu suverenosti naroda Jugoslavije*“.⁵⁶ Naime, takva stilizacija ukazuje na

⁵² Tako je, na primer, „Nezavisna Država Hrvatska“ bila međunarodno priznata od strane 11 zemalja (od čega sedam osovinskih, tri neutralne i jedna kvislinška), a u toku četiri godine zaključila je desetak bilateralnih i tri multilateralne međunarodne ugovora, pristupivši i dvema međunarodnim organizacijama (Svetski poštanski savez i Međunarodna konvencija o telekomunikacijama). Šire o međunarodnom kapacitetu tzv. NDH: Stevan Đorđević, *O kontinuitetu država*, Naučna knjiga, Beograd, 1967, str. 81–87.

⁵³ Na primer, Slovačka, Ukrajina, Mančukuo, višijevska Francuska, italijanska „socijalna republika“ itd.

⁵⁴ Ti sporazumi su zaključeni 16. juna 1944. na Visu, i 1. novembra 1944. u Beogradu. Šire: S. Đorđević, *isto*, str. 100–104.

⁵⁵ Naime, sve do 1944. godine kraljevska (izbeglička) vlada vršila je spoljna, a narodnooslobodilački pokret unutrašnja ovlašćenja suverenosti u Jugoslaviji.

⁵⁶ Videti Preambulu i tačku 2. *Odluke Drugog zasedanja antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu*. Integralni tekst Petranović – Zečević, *isto*, str. 800–801.

pogrešan pristup konsensualnom, ugovornom karakteru republikanske Jugoslavije, iz čega je moguće izvoditi zaključke o otcepljenju od Jugoslavije putem raskidanja te „saglasnosti“. Najpre, u trenutku usvajanja odluka Drugog zasedanja AV-NOJ-a narodi Jugoslavije, ni neposredno ni preko svojih federalnih jedinica (u formiranju), *nisu raspolagali suverenitetom* koji bi mogli da udruže u jugoslovensku državu. Suverenitet u Jugoslaviji bio je *podeljen* između okupacionih i kvislinških snaga, s jedne, i snaga narodnooslobodilačkog pokreta, s druge strane. Određena međunarodna ovlašćenja koja su poticala iz suvereniteta imala je i kraljevska (izbeglička) vlada u Londonu.⁵⁷ Dakle, nije sporan čin *političke volje* da se Jugoslavija izgradi na federativnom principu, odnosno da se u tom pravcu promeni njena unutrašnja državnopravna struktura. Organi narodnooslobodilačkog pokreta raspolagali su kapacitetom da tu volju formulišu, politički izraze i daju joj pravni oblik. Spor an je *osnov te volje*: on se nalazi u *faktičkoj vlasti* koju je narodnooslobodilački pokret u tom trenutku (novembar 1943) vršio na većem delu jugoslovenske teritorije, a ne u „*delegiranoj suverenosti*“ naroda, jer ona u tom obliku nije postojala, niti se kroz legitimne forme (plebiscit) izrazila.

U tom smislu, jugoslovenske federalne jedinice nastale su naknadno, kao elementi pravnog sistema i ustavne strukture Jugoslavije, a nisu svojom voljom formirale Jugoslaviju.

Prema navedenom, za međunarodno pravo *ne postoji vakuum u državnopravnoj egzistenciji Jugoslavije* u periodu 1941–1945. godine, niti ono prihvata kao relevantne činjenice bilo kakve promene u njenoj unutrašnjoj strukturi. Jugoslovenske republike, konstituisane u toku 1944. i 1945. godine,⁵⁸ za međunarodno pravo su obične administrativne, političko-teritorijalne jedinice, i nijedna od njih ne raspolaže kapacitetom, bilo u smislu pozivanja na ranije iste ili slične istorijske tvorevine (Srbija i Crna Gora), bilo u smislu pozivanja na „suverenost“ koju je 1943. godine „unela“ u Jugoslaviju da samostalno nastupa u međunarodnim odnosima, ako joj takvo

⁵⁷ Tako su, na primer, izbegličke vlade Jugoslavije i Grčke, 15. januara 1942, u Londonu zaključile *Sporazum o Balkanskoj uniji između Kraljevine Jugoslavije i Kraljevine Grčke*. Videti integralni tekst, Petranović – Zečević, *isto*, str. 771–772.

⁵⁸ Šire o pravnim elementima formiranja jugoslovenskih republika, Petranović – Zečević, *isto*, knjiga II, str. 85–122.

ovlašćenje ne prenese jugoslovenski ustav, odnosno tim aktom utvrđeni savezni državni organi.

b) Geopolitičke determinante

Slom evropskog sistema ravnoteže snaga, postavljenog na Jalti 1945. godine, ostavio je duboke posledice i na međunarodnopolitički položaj Jugoslavije. Prvo, *izričito je odbačeno helsinško načelo o nepovredivosti granica*. Nemačka je ujedinjena, prihvaćena je secesija baltičkih republika, ozbiljno se razmišlja o novim regionalnim ili, čak, i kvazifederativnim državnim tvorevinama u podunavskom basenu itd. Dakle, Jugoslavija više ne može da računa na međunarodni stav o garancijama *status quo* kao na jedini faktor podrške svojoj egzistenciji. Druga značajna promena je *napuštanje bipolarnog sistema distribucije evropske moći*. Raspad Varšavskog ugovora i povlačenje Sovjetskog Saveza sa evropske scene bitno menjaju jugoslovensku poziciju: ona više nije „tampon-zona“ između dva bloka i ne može da se osloni na međublokovski konfliktan odnos kao na faktor podrške toj svojoj poziciji. Treće, ponovo je aktivirano mnoštvo međunarodnih faktora koji, faktički, „popunjavaju“ nastali vakuum moći na širem balkanskom, podunavskom i srednjoevropskom prostoru, pa time utiču i na međunarodni položaj Jugoslavije. Pre svega, radi se o renesansi *pangermanizma*, omogućenoj ponovnim ujedinjenjem Nemačke. Kao istorijska ideja, pangermanizam se javlja po treći put u ovom veku i – suočen na Zapadu sa supranacionalnom strukturom Evropske zajednice – geopolitički se usmerava ka istoku i jugoistoku Evrope. Oslonjen na jezgro – državu od osamdeset miliona ljudi – duh germanske ekspanzije (privredna, informativna, tehnološka i politička) računa, pre svega, na procese postepene *funkcionalne integracije* sa Austrijom. Kroz različite oblike unija – železničke, poštanske, monetarne, carinske – po svemu sudeći već u narednoj deceniji pripremiće se teren za državnopravnu inkorporaciju Austrije u sastav ujedinjene nemačke države.⁵⁹ Među-

⁵⁹ Pripajanje Austrije Hitlerovom Trećem Rajhu, 1938. godine, bilo je planirano i pre dolaska nacista na vlast. Još 1931. godine Austrija i Nemačka postigle su tzv. *preliminarni sporazum o carinskoj uniji*, kojim su dve države planirale jedinstveno trgovinsko područje na celini njihove nacionalne teritorije. Intervenirao je Savet Društva naroda, i od Stalnog suda međunarodne pravde zatražio savetodavno mišljenje

narodnopravni status toj državi tek u nešto većoj meri garantuju treće zemlje – *Državnim ugovorom* (1955) o uspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije⁶⁰ što će, verovatno, usporiti i diverzifikovati, ali ni u kom slučaju sprečiti anšlus. U takvoj međunarodnoj konstelaciji moguće prisustvo nemačke države na Karavankama vršice stalan pritisak na njene vladajuće krugove u pravcu dalje ekspanzije na jug radi ponovnog uspostavljanja osovine Baltik–Jadran, i zaposedanja velikih trgovinskih luka u Trstu i na Rijeci. Dakle, procese eventualnog otcpljenja Slovenije i Hrvatske, po svemu sudeći, snažno bi podržali najmoćniji faktori pangermanskog kompleksa. Prema nekim indicijama, ta podrška je već sada na sceni.⁶¹ Ono što je najznačajnije u analizi pangermanskog faktora na zbivanja u Jugoslaviji jeste *ponavljanje tipske, konkretno – istorijske situacije* iz tridesetih godina, kako u pogledu kontinentalne alokacije interesa, tako i u pogledu narastanja faktora uticaja u samoj Nemačkoj koji su, po logici, opredeljeni ka vođenju *imperijalne međunarodne politike*. O uticaju tog kompleksa na konstituisanje nemačke agresivne politike u 20. veku *Fric Fišer* je pisao: „Treći Rajh – a time i drugi svetski rat – ne bi bili mogući bez saveza između „vođe“, koji se izdigao iz malograđanskog sloja kao onaj koji pokreće mase i podstiče volju ljudi, i tradicionalnih agrarnih i industrijskih elita moći, koje su imale dominantno mesto uporedo i u oružanim snagama i u diplomatiji Nemačkog Rajha. Ove elite su reprezentovale *kontinuitet delovanja kroz decenije nacionalističko-državnih ostataka prošlosti i to u izuzetno visokoj meri...* pri tome su one prvenstveno „gledale u pravcu Istočne Evrope“ da bi stvorile „istočnu imperiju“ koja bi Rajhu osigurala vojno-privrednu autarhiju“. ⁶² (podvukao Z.Č.)

o kompatibilnosti takvog sporazuma sa čl. 88. Sen-Žermenskog mirovnog ugovora, koji je predviđao nezavisnost Austrije, tj. zabranjivao toj državi da bez saglasnosti Saveta Društva naroda menja svoj međunarodnopravni status. Sud je, većinom glasova, zauzeo stav da bi predložena carinska unija Austrije i Nemačke bila suprotna odredbama čl. 88. Sen-Žermenskog mirovnog ugovora i *Protokola o ekonomskoj nezavisnosti Austrije* od 2. oktobra 1922. godine. Integralni tekst tog savetodavnog mišljenja videti: P.C.I.J. Publications, Ser. A/B, No. 41 (1931).

⁶⁰ Za tekst Državnog ugovora videti: *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 2/1955.

⁶¹ Uporediti na primer, izjave predsednika Republike Hrvatske dr Franje Tuđmana, iz predizborne kampanje u proleće 1990. o planiranom konceptu „specijalnih odnosa“ Hrvatske i Nemačke.

⁶² Fric Fišer, *Savez elita, o kontinuitetu struktura moći u Nemačkoj 1871–1945. godine*, Nolit, Beograd, 1985, str. 161.

Drugi značajan međunarodni faktor koji pretenduje da se nametne u i oko jugoslovenskog prostora u promenjenoj konstelaciji snaga jeste *katolicizam*. Slom režima u Istočnoj Evropi umnogome je bio uslovljen i agresivnom političkom ulogom katoličke crkve.⁶³ U Poljskoj, Čehoslovačkoj, Mađarskoj, Hrvatskoj i Sloveniji katolicizam je bio motorna snaga antikomunističkog talasa i, istovremeno, faktor koji je istočnoevropske događaje povezivao u jedinstveni sistem. Evropska pozicija katoličke crkve određena je sa dva značajna faktora: prvo, kroz posmatranje Istočne Evrope kao svojevrstne *terra missionis*, tj. područja za ostvarivanje njene konfesionalne misije, i, drugo, kroz suprotstavljanje *nemačkoj (protestantskoj) ekspanziji* na jug Evrope. Kao zajedničko sredstvo za ostvarenje tih ciljeva, *međunarodni katolički kartel*, čiji ideološki interes reprezentuje Vatikan, a državni Italija, planira različite oblike međusobnog povezivanja katoličkih oblasti u srednjoj Evropi. Kao istorijska ideja, podunavska, katolička federacija nije nov fenomen, i javlja se po treći put u ovom veku. Prvi put je figurirala u projektu Karla I, austro-ugarskog vladara, o *federativnoj transformaciji Habsburške monarhije* (1916),⁶⁴ drugi put u *Čerčilovim planovima o preuređenju srednjoevropskog prostora* kao brane sovjetskoj ekspanziji na Zapad (1944),⁶⁵ dok se treći put javlja kao moguće rešenje jugoslovenske krize u određenim zapadnoevropskim krugovima. U svakoj od tih istorijskih varijanata ideja okupljanja katoličkih zemalja bila je organski suprotstavljena *jugoslovenskoj ideji*, odnosno zajedničkom životu i državnomopravnom jedinstvu Južnih Slovena, a kompatibilna gotovo sa svakim jugoslovenskim nacionalizmom: velikosrpskim, makedonskim, albanskim.⁶⁶

⁶³ O tome najilustrativnije svedoči identičan scenario državnih prevrata u Istočnoj Evropi u jesen 1989. godine. Masovne demonstracije sa upaljenim svećama, tradicionalnim jezuitskim simbolom, na ulicama Drezdena, Praga, Temišvara, Zagreba... isključuju svaku hipotezu o spontanosti „događanja naroda“ na Istoku.

⁶⁴ U jednoj prepisci sa američkim predsednikom Vilsonom, austrijski car Karlo je čak izjavio da Austro-Ugarska „ima prema volji naroda da postane savezna država u kojoj svako pleme na svojem tlu čini svoju sopstvenu državu“. Šire: Dž. P. Guč, *Diplomatska istorija moderne Evrope*, Beograd, 1933, str. 552.

⁶⁵ Radi se o tzv. perifernoj strategiji Velike Britanije: iskrcavanju na Balkan u zoni Jadrana, i prodoru prema Ljubljani i Beču. Da bi pripremili teren za taj plan Britanci su jedno vreme održavali i obaveštajne kontakte sa pojedinim funkcionerima „NDH“. Zbog Ruzveltovog otpora, ta strategija nikada nije ostvarena.

⁶⁶ Tako je, na primer, u toku Prvog svetskog rata kombinacija određenih katoličkih krugova o stvaranju posebne državne celine od Hrvatske i Slovenije koincidirala sa tzv. minimalnim ciljem srpske vlade – stvaranjem velike Srbije. Šire: M. Ekmečić, *isto*, str. 323.

Na tački secesije Slovenije i Hrvatske i – samom tom činjenicom – likvidacije jugoslovenske države u ovom trenutku su *podudarni interesi oba najjača regionalna faktora: pangermanskog i katoličkog*. Paralelogram sila je, drugim rečima, postavljen tako da se jugoslovenska država posmatra kao zajednički neprijatelj, kojeg treba po svaku cenu uništiti, a potom – na ovaj ili onaj način – određivati sudbinu njenog prostora i njenih naroda. Najnoviji razvoj međunarodnih odnosa: okončanje rata u Zalivu i promene u Albaniji na liniji njene demokratizacije i otvaranja ka Zapadu, pojačaće interese međunarodnog faktora za Jugoslaviju.

U novom rasporedu međunarodnih snaga određeni krugovi zadržaće interes za opstanak Jugoslavije kao nezavisne i celovite državne zajednice. To se odnosi, pre svega, na *Evropsku ekonomsku zajednicu*, čijim interesima odgovara centralizacija evropskih tržišta, a ne razbijanje, i čije članice nisu spremne da prihvate koncept potpune *nacionalne atomizacije*, jer se time otvara i niz zapadnoevropskih separatističkih tačaka, od Severne Irske do Baskije i Korzike. U okviru EEZ, podršku integritetu Jugoslavije trebalo bi, prvenstveno, očekivati od *Velike Britanije i Francuske*, čiji je interesni sklop tradicionalno i geopolitički suprotstavljen nemačkom i italijanskom ekspanzionizmu.

Održavanje orijentacije ka demokratskim reformama u Jugoslaviji, političkim i privrednim, ojačalo bi međunarodnu poziciju onih evropskih i širih faktora kojima odgovara celovita Jugoslavija kao međunarodni partner i, makar privremeno, zaustavilo međunarodne špekulacije o podeli sfera uticaja na jugoslovenskom prostoru u slučaju njenog raspada.

c) Ustavnopravne determinante

Ustav SFRJ određuje: „saveznu državu kao državnu zajednicu dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika... i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana“.⁶⁷

Ustavom se, dakle, određuje Jugoslavija kao, istovremeno i konfederativna (zajednica naroda i republika) i federativna

⁶⁷ Videti član 1. Ustava SFRJ.

zajednica (zajednica građana). Takvu dihotomiju izražava i struktura najviših državnih organa: jedan dom Skupštine SFRJ (Veće republika i pokrajina) i kolektivni šef države – Predsedništvo SFRJ – koncipirani su na konfederativnoj, a drugi dom Skupštine (Savezno veće) i savezna vlada – na federativnoj osnovi.⁶⁸ U *Osnovnim načelima* Ustava SFRJ, koja su „osnova i pravac za tumačenje ustava i zakona“,⁶⁹ rečeno je, *expressis verbis*, da je Jugoslavija stvorena *ujedinjenjem njenih naroda*, i da je to ujedinjenje izvršeno: „... polazeći od prava svakog naroda na samoopredeljenje uključujući i pravo na otcepljenje“.⁷⁰

Iz same formulacije u Osnovnim načelima ne proizilazi i, *mutatis mutandis*, pravo na otcepljenje federalnih jedinica SFRJ, i to iz dva razloga: (1) zato što Ustav ne sadrži ni na jednom mestu odredbu o „prenošenju“ prava naroda na njihove matične republike, dakle – republike ne mogu biti generalni supstituenti naroda, i (2) zato što Ustav sadrži i posebne norme o državnompravnom statusu teritorije Jugoslavije, koje izričito isključuju mogućnost *jednostranog otcepljenja*. Naime, u Ustavu SFRJ precizirano je: „Teritorija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije je *jedinstvena* i sačinjavaju je teritorije socijalističkih republika. ...Granica Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ne može se menjati bez *saglasnosti* svih republika i autonomnih pokrajina“.⁷¹ (podvukao Z.Č.)

Dakle, iz norme o *jedinstvenosti teritorije* proizilazi da se Ustavom ne dozvoljava da, istovremeno, različiti delovi teritorije SFRJ imaju različiti pravni status, dok iz norme o *saglasnosti* kao *conditio sine qua non* za promenu granice proizilazi obaveza saglasnosti svih federalnih jedinica pre otcepljenja, koje je, zapravo, jedan primenjeni oblik promene granice. S druge strane, pošto norma o jedinstvenosti teritorije, *implicite*, znači i zabranu jednostrane promene međunarodnog statusa dela jugoslovenske teritorije, to proizilazi da se Ustavom zabranjuje otcepljenje dela teritorije SFRJ ukoliko ne bi bilo preduzeto uz prethodnu saglasnost svih republika i pokrajina.

⁶⁸ Odredbe čl. 292. i amandmana XL, XLI i XLIII na Ustav SFRJ.

⁶⁹ Odeljak X Osnovnih načela Ustava SFRJ.

⁷⁰ Odeljak I, stav 1. Osnovnih načela Ustava SFRJ.

⁷¹ Čl. 5, st. 1. i 3. Ustava SFRJ.

Takvo ustavno opredeljenje konkretizuje *Krivični zakon SFRJ*, koji predviđa *dvostruku pravnu zaštitu teritorijalnog integriteta SFRJ*. U čl. 114 („*Kontrarevolucionarno ugrožavanje društvenog uređenja*“) kao jedan od zaštitnih objekata navedeno je „*federativno uređenje države*“, kao učinilac tog dela normirano je svako lice koje „*učini delo upravljeno na... protivustavnu promenu*“ tog uređenja.⁷² Nasuprot tome, u čl. 116. *Krivičnog zakona SFRJ* („*Ugrožavanje teritorijalne celine*“) inkriminisana je svaka aktivnost upravljena na to da se: „... silom ili protivustavnim putem otcepi neki deo teritorije SFRJ ili da se deo te teritorije pripoji drugoj državi“. ⁷³

Dakle, pozitivno jugoslovensko zakonodavstvo izričito zabranjuje: (1) svaku protivustavnu (dakle, i svaku jednostranu) promenu federativnog uređenja, bilo u pravcu uspostavljanja unitarnih, centralističkih, bilo konfederativnih odnosa, i (2) narušavanje teritorijalne celovitosti SFRJ, bez obzira da li se radi o pokušaju da se jedan deo njene teritorije konstituiše kao samostalna država, ili da se pripoji nekoj drugoj državi. U određenom smislu, taj drugi delikt je primenjeni oblik prvog, jer bi se otcepljenje, već i samo po sebi, moglo podvesti pod pojam „protivustavne promene federativnog uređenja“ primenom logičkog pravila *a maiori ad minus*.

Istovremeno, ni Ustav SFRJ ni pozitivni zakoni ne sadrže norme o eventualnoj proceduri za otcepljenje *udruženih naroda*. Ta činjenica navela je deo jugoslovenske pravne teorije da zaključi kako je pravo na „samoopredeljenje i otcepljenje“ jugoslovenskih naroda „potrošeno“, „konzumirano“ njihovom odlukom da žive u federativnoj Jugoslaviji. Međutim, čini se da se sa tom hipotezom ne možemo složiti iz dva značajna razloga:

– *prvo*, zato što se „jugoslovenski narodi“ nikada nisu po međunarodnim standardima ni izjašnjavali o stvaranju i opstanku Jugoslavije, već je Jugoslavija stvorena – sledom istorijskih činjenica, pa su u njenom sklopu i konstituisani posebni entiteti za svaki od njenih naroda;

– *drugo*, zato što je „pravo na samoopredeljenje“ i po međunarodnopravnim normama *neotuđivo*, pa samim tim i

⁷² Šire: *Komentar Krivičnog zakona SFRJ*, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 419–426.

⁷³ Šire: *isto*, str. 430–432.

„nepotrošivo“ pravo; dakle, da je Jugoslavija zaista nastala na osnovu formalnog aktiviranja prava na samoopredeljenje njenih naroda, oni bi, u svakom daljem istorijskom trenutku, mogli, u određenoj proceduri, da to pravo drugačije „iskoriste“.

USLOVI ZA OTCEPLJENJE: MATERIJALNOPRAVNI I PROCESNOPRAVNI USLOVI

Iz navedenog proizilazi da je akt otcepljenja, ako bi se preduzimao *lege artis*, a ne jednostrano, prinudno ili pod stranom intervencijom, ograničen brojnim materijalnim i formalnim uslovima. Te uslove postavlja ne samo *nacionalno zakonodavstvo* nego i *međunarodno pravo*, kako ugovorno, tako i običajno. Tek u slučaju njihovog kumulativnog ispunjenja može se prihvatiti čin otcepljenja kao legalan, a time i priznati državna zajednica nastala tim činom, odnosno druga teritorijalna promena do koje bi otcepljenje dovelo.

Prvo, treba napraviti distinkciju između slučaja otcepljenja u kojem matična država nastavlja da postoji (pa se svi pravni odnosi i raspravljaju između nje i „otcepljenog“ dela ili delova) i slučaja tzv. *raspada države*, kada ona konačno završava svoju međunarodnu egzistenciju, a na njenoj teritoriji dolazi do stvaranja dva ili više novih međunarodnopravnih subjekata.⁷⁴ S druge strane, već je pomenuta distinkcija između *otcepljenja u užem smislu reči*, dakle izdvajanja dela državne teritorije u novu državnu zajednicu, i *pripajanja* dela teritorije drugoj državi.⁷⁵ Konačno, za analizu pravnih uslova za otcepljenje važno je i to da li do secesije dolazi *mirnim putem*, ili je posledica *oružanog sukoba*, unutrašnjeg (građanskog) ili *međunarodnog*.

Skup materijalnih i procesnih uslova za otcepljenje koje ćemo analizirati u ovom odeljku ne treba shvatiti kao *univerzalne*, za sve moguće slučajeve secesije. Takav pregled ne bi ni bio moguć, s obzirom na značajne razlike u međunarodnoj

⁷⁴ Tako je, na primer, navedeni slučaj odvajanja Norveške od Švedske (1905) primer tzv. klasične secesije, dok je slučaj Austro-Ugarske (1918) primer raspada.

⁷⁵ U tom smislu, konstituisanje mađarske i čehoslovačke države 1918. jeste otcepljenje u užem smislu (od Austro-Ugarske), dok je pripajanje njenih delova poljskoj, jugoslovenskoj, rumunskoj i italijanskoj državi – primer secesije radi aneksije.

praksi tog fenomena. Naprotiv, cilj analize je ukazivanje samo na *zajedničke, minimalne* uslove bez kojih nijedno otcepljenje ne bi bilo u skladu sa međunarodnim pravom, dakle – preciziranje *međunarodnih standarda* za legalitet secesije.

a) Materijalni uslovi

Postoje dva osnovna materijalnopravna uslova za kvalifikaciju određene aktivnosti kao „otcepljenja“ prema međunarodnom pravu: (1) pitanja subjekta otcepljenja, i (2) materijalnih uslova koje konkretna zajednica, koja pretenduje da se otcepi, mora prethodno da ispuni.

(1) *Subjekt prava na otcepljenje* je, načelno – „narod“. Sam pojam narod nije do kraja preciziran u međunarodnom pravu, i obuhvata različite nacionalne, etničke, verske, jezičke i kulturne zajednice. Iako međunarodno pravo ne poznaje razliku između naroda prema stepenu njihove razvijenosti,⁷⁶ ipak sve zajednice ne uživaju podjednaki faktički kapacitet za otcepljenje. Međunarodno pravo taj kapacitet ne priznaje *nacionalnim manjinama*, dakle, etničkim zajednicama koje imaju svoju „matičnu“ državu, jer polazi od činjenice da su ti narodi ostvarili svoje pravo na samoopredeljenje, a da se pitanje manjinskih zajednica rešava kroz sistem međunarodnopravnih normi o *zaštiti prava čoveka*. S druge strane, otcepljenje manjinskih teritorija radi njihovog pripajanja drugoj državi ne može biti međunarodnopravno priznato zbog kogentnih normi kojima se garantuje *teritorijalni integritet država*.⁷⁷

U pogledu *autohtonih nacionalnih zajednica*, međunarodno pravo izričito navodi tri slučaja u kojima je legitimno pravo na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje. To su: (1) antikolonijalne borbe; (2) otpor stranoj okupaciji, i (3) borbe protiv rasističkih režima.⁷⁸ Dakle, izvan *koloni-*

⁷⁶ Iako je u *Statutu Međunarodnog suda pravde*, u čl. 38, t. 1, odeljak (d) korišćen termin „prosvetečeni narodi“.

⁷⁷ Na primer, čl. 2, tač. 4. Povelje UN, *Deklaracija o jačanju međunarodne bezbednosti* iz 1970. godine (videti: Spoljnopolitička dokumentacija, 1/1971), *Rezolucija Generalne skupštine UN 3314 (XXIX)* – definicija agresije (videti: SPD, 5-6/1974) iz 1974. godine itd.

⁷⁸ Za međunarodnopravnu definiciju *rasističkog režima* videti čl. 1, a. 1, *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* iz 1966. godine (integralni tekst: „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 6/1967).

jalnog kompleksa, međunarodnopravno su legitimno otcepljenja koja nastupaju kao posledica *ratne okupacije*, u međunarodnim sukobima, i *rasističkih režima*.⁷⁹ Restriktivan prilaz subjektivitetu prava na otcepljenje ne znači, međutim, da su drugi slučajevi otcepljenja, sami po sebi, zabranjeni po međunarodnom pravu, već podrazumeva da se u tim slučajevima secesionistički pokret ne može (uspešno) pozivati na pravo na samoopredeljenje pred međunarodnom zajednicom.

Nameće se pitanje da li subjektivitet u pogledu prava na otcepljenje pripada i tzv. *teritorijalnim zajednicama*. U slučajevima kada su te zajednice u dovoljnom stepenu *nacionalno homogenizovane*, kao što je to bio slučaj sa Norveškom, Finskom, Litvom ili Slovenijom, prethodno pitanje ima samo akademski značaj. U takvim situacijama dolazi do tzv. *teritorijalizacije naroda*, pa se pravo naroda poklapa sa pravom teritorijalne zajednice. Mnogo su složeniji slučajevi kada je *jedan narod podeljen* u više različitih političko-teritorijalnih, ili čak međunarodnih jedinica,⁸⁰ kao i kada određena *teritorijalna zajednica ima višenacionalan sastav*, a u njenom stanovništvu, odnosno između etničkih i nacionalnih grupa u njenom sastavu, ne postoji saglasnost oko nameravanog otcepljenja, što je najčešće slučaj.⁸¹ U takvim slučajevima ne postoje precizne međunarodnopravne norme, ali je, na osnovu dosadašnje prakse, jasno da su teritorijalno podeljeni narodi samo izuzetno uspevali da ostvare pravo na samoopredeljenje, na primer *Jevreji*, kao i da su nacionalno mešovite teritorijalne zajednice retko i izuzetno uspevale da se osamostale.⁸²

Kada se radi o *tehnicima ostvarivanja prava na samoopredeljenje i otcepljenje*, međunarodno pravo ne poznaje slučajeve tzv. *nacionalnih plebiscita*, odnosno izjašnjavanja pripadnika jednog naroda o sopstvenom statusu, odnosno o statusu

⁷⁹ Za ograničenje prava na samoopredeljenje za tri navedena slučaja videti: *Aneks Deklaracije o nedopustivosti intervencije i mešanja u unutrašnje poslove država* (Preambula, alineja 5). Integralni tekst *Grada međunarodnog javnog prava* (grupa autora), Dnevnik, Novi Sad, 1988, knjiga prva, str. 346-350.

⁸⁰ Tipičan primer su Kurdi, podeljeni između Turske, Iraka, Irana i Sovjetskog Saveza.

⁸¹ Protestantsko (englesko) i katoličko (irsko) stanovništvo Severne Irske ne može da se složi oko otcepljenja te pokrajine od Velike Britanije, ali se zato švedsko i finsko stanovništvo u Finskoj u potpunosti saglasilo oko otcepljenja te zemlje od Rusije (1917).

⁸² Ponekad se, kao prelazno rešenje, uspostavlja tzv. *međunarodni režim* nad teritorijama koje, u nacionalno mešovitim uslovima, pretenduju ka samostalnosti. To je bio slučaj sa *Slobodnim gradom Dancigom* (1920-1939), nastanjenim nemačkim i poljskim stanovništvom, kao i (u projektima UN) sa Jerusalimom i Trstom (1948).

teritorije na kojoj živi. Naprotiv, svi dosadašnji međunarodni plebisciti organizovani su na principu izjašnjavanja tzv. *političkog naroda*, dakle *populusa*, a ne *etnosa*. To je praksa u međunarodnom pravu još od 1791. godine, kada je Francuska plebiscitom rešavala pitanje prisajedinjenja *Avinjona*, a koja je potvrđena 1860. godine, kada se odlučivalo o sudbini *Savoje* i *Nice*.⁸³ Princip teritorijalnog, a ne nacionalnog plebiscita naročito je primenjen u tzv. *versajskom sistemu*; politički, a ne etnički narod, izjašnjavao se o sudbini *Eupena i Malmedija* (priključeno Belgiji), severnog Šlezviga (Danskoj), kao i u slučajevima *Sarskog bazena*, određenih delova *istočne Pruske*, *Šlezije* itd. U svim tim slučajevima za međunarodnu zajednicu nije bila relevantna volja etničke ili nacionalne grupe, već stanovništva sporne teritorije, bez obzira na to da li se radilo o otcepljenju radi prisajedinjenja nekoj drugoj državi ili o konstituisanju posebne zajednice.⁸⁴

Međutim, činjenica da u međunarodnoj praksi nisu poznati nacionalni plebisciti ne znači da su oni istovremeno bili i sredstva nacionalne majorizacije, odnosno preglasavanja. Plebisciti o otcepljenju uglavnom su primenjivani u odlučivanju o tzv. *perifernim teritorijama*, odnosno bili su u funkciji korekcije i preciziranja granica. Najverovatnije – iako u dosadašnjoj praksi nismo naišli na slične slučajeve – međunarodno pravo ne bi moglo da prihvati čist model „teritorijalnog plebiscita“ prilikom odlučivanja o onim teritorijama na kojima, u toku dugog vremenskog perioda, zajedno žive pripadnici dve ili više autohtonih zajednica, jer bi se u tim slučajevima taj model pretvorio u svoju suprotnost: garancija jednog, ostvarivala bi se kršenjem drugog prava, iste prirode i osnova. Posebno je značajno uočiti distinkciju između pojma „*politički narod*“, kao subjekta prava na plebiscit u evropskoj praksi, i istog tog pojma konstruisanog u velikohrvatskoj separatističkoj ideologiji, gde je on označavao instrument za nacionalnu asimilaciju srpskog i drugog nehrvatskog življa kroz fikciju tzv. hrvatskog političkog naroda.

⁸³ Šire o tim plebiscitima: *Pravna enciklopedija, Savremena administracija*, Beograd 1979, str. 958.

⁸⁴ Videti članove: 34, 49, 88, 94. i 101. *Versajskog mirovnog ugovora* (1919) između savezničkih i udruženih sila i Nemačke.

Iako nije izričito navedeno, može se zaključiti da *međunarodno pravo nije skloni sukcesivnom priznavanju prava na otcepljenje*. Jednom, kada se nacionalna država konstituiše na određenoj teritoriji, bude međunarodno priznata i stupi u faktički i pravni saobraćaj sa drugim državama, ona se priznaje i kao tzv. politički narod, i preuzima u isključivu nadležnost suvereno odlučivanje o svom daljem postojanju, unutrašnjoj strukturi i eventualnom otcepljenju pojedinih svojih delova. Naime, *prvobitno pravo na samoopredeljenje*, kao kolektivno pravo naroda, *ne prenosi se dalje*, na uže grupe u okviru političkog naroda.⁸⁵ Razlozi međunarodnog mira i bezbednosti, i stabilizacije međunarodnih odnosa, svakako opravdavaju takav način primene prava na samoopredeljenje.

(2) Ukoliko se pripaja drugoj državi, *zajednica koja se otcepljuje* za takav akt mora imati saglasnost matične države, a ukoliko namerava da se konstituiše kao suverena država, mora prethodno ispunjavati materijalne uslove kao i svaka druga država. Tradicionalno, međunarodno pravo postavlja dve grupe takvih uslova. Prva grupa se tiče *atributa koje država mora posedovati*, a druga – *funkcija koje mora biti u stanju da obavlja*.

Svaka država, bez obzira na način na koji nastaje, u trenutku konstituisanja mora posedovati tri bitna uslova – atributa: *teritoriju, stanovništvo i suverenu vlast*. Ona se mora prostirati i na tačno određenoj teritoriji, sa granicama koje ne moraju biti do kraja precizno utvrđene, ali moraju biti u osnovi međunarodno priznate. Dalje, država mora imati koherentno stanovništvo, koje mora imati osećaj da joj pripada i nameru da u njoj živi. Konačno, država mora, u trenutku nastajanja, imati i suverenu vlast, dakle efektivnu mogućnost da na celini svoje teritorije vrši akte vlasti, i monopol na sredstva fizičke prinude na toj teritoriji. Nedostatak bilo kojeg od tih uslova čini državu invalidnom po međunarodnom pravu i presudno utiče na njeno priznanje od strane drugih država.

U okviru toga, eventualno otcepljenje pojedinih delova jugoslovenske teritorije zahtevalo bi detaljno preispitivanje ispunjenosti tih uslova, naročito kada se radi o *Hrvatskoj*. Ta

⁸⁵ Najbolji primer za ilustraciju tog pravila je slučaj *secesionističkog rata u SAD* (1861–1865), kada pravo na samoopredeljenje, na osnovu kojeg su konstituisane SAD, nije priznato tzv. južnim državama, iako su one u tom trenutku imale status suverenih jedinica u okviru američke unije.

teritorija, naime, nema utvrđene granice koje bi bile međunarodnopravno validne, jer su njene granice utvrđene u svojstvu administrativne, političko-teritorijalne jedinice Jugoslavije i ne mogu pretendovati da dobiju međunarodno priznanje same po sebi. S druge strane, veliki delovi stanovništva te republike ne prihvataju otcepljenje i žele da žive u jugoslovenskoj republici, a o toj činjenici nije sproveden plebiscit. Konačno, na skoro jednoj trećini teritorije Republike Hrvatske njeno trenutno rukovodstvo nije u stanju da vrši suverenu vlast, odnosno da ostvaruje akte vlasti, a na preostale dve trećine ono vrši tu vlast samo delimično, jer bezbednosne funkcije, kao esenciju vlasti, vrše jedinice i ustanove JNA, kao institucije savezne države. U nešto manjoj meri, ti zaključci su ispravni i u pogledu Slovenije i svih drugih federalnih jedinica. Dakle, u slučaju jugoslovenskih republika ne može se govoriti ni o postojanju *utvrđene teritorije*, kao baze za otcepljenje, a još manje o *stanovništvu*, jer je najveći deo državljana SFRJ opredeljen da živi u Jugoslaviji, kao državi, pa samim tim ne može, *mutatis mutandis*, da bude istovremeno stanovništvo neke druge države. Konačno, te zajednice nemaju – bar za sada – onaj kvantum suverene vlasti koji ih čini *kapacitatibilnim* za samostalnu državnu egzistenciju.⁸⁶

Navedene materijalne uslove za postojanje države, pa samim tim i *prethodne uslove za otcepljenje*, međunarodno pravo postavlja zato da bi države bile u stanju da vrše *minimum svojih funkcija*. Taj minimum obuhvata tri bitne funkcije:⁸⁷ pravo vođenja rata (*ius belli*), pravo međunarodnog ugovaranja (*ius tractatum*) i aktivno i pasivno pravo poslanstva (*ius legationis*). Da bi bila u stanju da obavlja te funkcije, država mora, pored ispunjavanja prethodna tri materijalna uslova, da poseduje *oružane snage*, makar i minimalne, i da bude *međunarodno priznata* (da bi imala sa kim da razmenjuje diplomatske predstavnike i zaključuje ugovore). Očigledno je

⁸⁶ Istina, jugoslovenske republike raspolazu određenim *funkcijama vlasti*, koje proističu iz suvereniteta. Često je opseg tih funkcija veći od opsega kojim raspolaze Federacija. Međutim, za međunarodno pravo je značajno da one te funkcije ne vrše po svom sopstvenom pravu, *ex iure proprio*, već samo kao pravni subjekti unutar SFRJ, u okviru koje jedino i postoje. Dakle, za međunarodno pravo, jugoslovenske republike su *područni organi jugoslovenske države* i ne raspolazu originarnim subjektivitetom.

⁸⁷ Neki teoretičari dodaju i četvrtu funkciju: sposobnost za vršenje prava i obaveza po međunarodnom pravu. Mi smo, međutim, mišljenja da je ta sposobnost već sadržana u uslovu *suverenosti*, jer suverenost snabdeva državu faktičkom sposobnošću za vršenje međunarodnih prava i obaveza.

da jugoslovenske republike u ovom trenutku nisu u stanju da ih vrše.⁸⁸ One, osim snaga unutrašnjih poslova (redovni i rezervni sastav) *nemaju oružane snage* koje bi im omogućile *ius belli*, a – izvan SFRJ – *ne predstavljaju subjekte međunarodnog prava*, pa nisu u stanju da obavljaju preostale dve državne funkcije.

b) Procesnopravni uslovi

Dva su minimalna procesna uslova za međunarodnu legitimnost otcepljenja. Prvi uslov tiče se *načina izražavanja volje naroda*, a drugi *poštovanja prinudnih normi međunarodnog prava*. Međunarodno pravo zahteva kumulativno ispunjavanje i tih uslova, jer su oni garancija da prilikom otcepljenja nije učinjen međunarodni delikt, odnosno protivpravna radnja iz koje, prirodno, ne bi mogle da nastanu ni legitimne pravne i faktičke posledice.

(1) *Način izražavanja volje naroda* po pitanju otcepljenja nije kodifikovan ni u jednom međunarodnom aktu. Međutim, može se reći da je u dosadašnjoj međunarodnoj praksi *standardizovan* taj način do granice na kojoj se može govoriti o *običajnom pravilu međunarodnog prava*. Suština tog uslova svodi se na obezbeđivanje *autentične volje* naroda sporne teritorije, odnosno na ograničavanje prava nacionalne elite u tumačenju i izražavanju te volje. Nije sporno da je klasičan, najpogodniji način za izražavanje te volje *plebiscit (referendum)*. Da bi plebiscit bio međunarodno valjan, neophodno je: (1) da se organizuje i sprovodi slobodno, bez ikakve prisile, moralne ili fizičke; (2) da se pitanje koje se iznosi na plebiscit dovoljno precizno formuliše, kako bi biračko telo znalo o čemu se i za šta izjašnjava.⁸⁹ Prvi uslov sprečava *prinudu*, a dru-

⁸⁸ Međunarodni komitet pravnika, formiran u okviru Društva naroda 1921. godine, povodom spora između Finske i Švedske, oko Alandskih ostrva, zauzeo je sledeći stav oko graničnog datuma suverenosti Finske: „Teško je reći kog datuma je Finska republika definitivno konstituisana kao suverena država u pravom smislu te reči. To svakako nije bio slučaj pre no što je stvorena *stabilna politička organizacija*, i pre no što su javne vlasti postale dovoljno jake da se zaštite na celoj teritoriji zemlje, bez pomoći stranih trupa“. (podvukao Z.Č.) *League of Nations Official Journal*, 1929. Suppl. Spec. No. 3, p. 9.

⁸⁹ Tako je, na primer, formulacija pitanja na referendumu o otcepljenju u Republici Sloveniji, 23. decembra 1990, bila međunarodnopravno nevažeća, jer nije sadržala izričito postavljeno pitanje da li se Republika Slovenija otcepljuje od SFRJ ili ne, već pitanje o toj republici kao „samostalnoj i nezavisnoj državi“. Dakle, o statusu koji ona već delimično uživa u SFRJ.

gi *zabludu*, kao mane volje koje međunarodno pravo postavlja kao uzroke invalidnosti svih međunarodnopravnih poslova.⁹⁰ *Međunarodna kontrola* nad sprovođenjem plebiscita je moguća, ali ne i obavezna, a zavisi od toga da li se plebiscit sprovodi nakon *okonačanog ratnog sukoba* (pa je kontrola predviđena mirovnim ugovorom) ili na osnovu *odluka nadležnih organa Ujedinjenih nacija* u vršenju njihovih funkcija prema Povelji Ujedinjenih nacija u pogledu zaštite međunarodnog mira i bezbednosti.⁹¹ U svakom slučaju, međunarodna kontrola plebiscita o otcepljenju morala bi da se procenjuje *prema konkretnim okolnostima* u kojima se izjašnjavanje organizuje: u nekim slučajevima, naročito kada se plebiscit odvija neposredno nakon oružanih sukoba, ili u atmosferi koja preti izbijanjem takvih sukoba, međunarodna kontrola bila bi neophodna da se obezbedi minimum nepristrasnosti u tehnici samog plebiscita, kao i da se spreče pritisci različitih vojnih i policijskih formacija na stanovništvo koje se izjašnjava. U drugim situacijama međunarodna kontrola može da bude i u funkciji pritiska na legalne organe države u kojoj se plebiscit sprovodi i suspenzije njihove funkcije na određenoj teritoriji.

Pored plebiscita, kao prihvatljiva forma izražavanja volje naroda u pogledu otcepljenja može da se uzme i *neposredno izjašnjavanje o ustavnom dokumentu* države koja se činom otcepljenja stvara. Pri tome je značajno da se sam ustavni dokument, odnosno tekst koji se podnosi na neposredno izjašnjavanje, formuliše tako da prosečnom građaninu koji o njemu glasa bude nedvosmisleno jasno da se radi o *stvaranju nove države*, odnosno o otcepljenju.⁹² Pošto se u tom slučaju *de facto*, radi o jednoj posebnoj vrsti plebiscita, analogno se primenjuju navedena pravila za legalitet plebiscita o otcepljenju. Logika priznavanja te tehnike izjašnjavanja kao adekvatne za izražavanje volje naroda oko predloženog otcepljenja svodi se na formulu: ko može više, može i manje. Jer, „otcepljenje“

⁹⁰ O mestu prinude i zablude kao mana volje u međunarodnom pravu videti: čl. 48, 50. i 51. *Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora*, iz 1969. godine, i *Deklaracija o zabrani vojne, političke i ekonomske prinude pri zaključivanju ugovora*, te posebna rezolucija u vezi s tom deklaracijom, obe iz 1969. godine. Integralni tekst sva tri dokumenta: „Službeni list SFRJ – dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 30/1972.

⁹¹ Videti glavu VII (čl. 39–51) Povelje UN.

⁹² To je naročito značajno ako se izjašnjavanje obavlja u zajednicama koje, iako nisu suverene države, poseduju ustavne tekstove unutar pravnog sistema savezne države (na primer, ustavi republika u Sovjetskom Savezu i Jugoslaviji).

je logički i suštinski sadržano u materijalnom pojmu ustava, kao akta suverene vlasti. Do zabune, ipak, može doći ako se izjašnjavanjem narod opredeljuje samo o tzv. formalnom ustavu, dakle o pravnom aktu koji ne izražava materijalne elemente suverenosti, ali nosi formalnu oznaku „ustava“. U takvom slučaju, tj. ukoliko usvajanje ustavnog akta, pa čak i na referendumu, ne povlači za sobom i konstituisanje ustavnosti u materijalnom smislu, odnosno sticanje atributa suverenosti kroz i preko tog akta, smatramo da takav referendum ne bi mogao da se prihvati kao adekvatan metod izjašnjavanja o otcepljenju. Taj zaključak proizilazi već iz činjenice da je otcepljenje, i po vremenskim periodima u kojima nastupa, i po mestu koje ima u životu savremenih država – izuzetak, a da se izuzeci u pravu usko tumače.

U teoriji je sporno da li su *neposredni izbori za narodno predstavništvo* (parlament, skupština, odnosno drugi odgovarajući organ) tehnika koja je zadovoljavajuća za izražavanje narodne volje u pogledu otcepljenja. Praktično, to pitanje se svodi na dilemu da li je neposredno izabrano narodno predstavništvo organ koji je legitimno ovlašćen da sam, bez plebiscitarnog izjašnjavanja celokupnog stanovništva proglasi otcepljenje. Mišljenja smo da i u tom slučaju treba poći od karaktera samog skupštinskog organa. Ukoliko su izbori sprovedeni za odgovarajući *organ federalne jedinice* ili drugi oblik političko-teritorijalnog organizovanja u okviru suverene države, bez obzira na to kako se taj organ formalno naziva, onda sama odluka predstavničkog tela ne bi bila međunarodnopravno legitimna da dovede do čina otcepljenja, jer je očigledno postupanje predstavničkog tela *ultra vires*, odnosno u prekoračenju nadležnosti. Ukoliko se, međutim, radi o izborima za *predstavnički organ suverene države*, koji su sprovedeni mimo i izvan pravnog sistema zemlje kojoj sporna teritorija pripada, tj. ako je stanovništvo u trenutku izbora znalo da se izjašnjava o potpuno suverenom organu, onda je nesporno da bi takav organ imao i kapacitet da proglasi otcepljenje. Međutim, po našem mišljenju, faktički čin otcepljenja bi se u toj situaciji već *dogodio*, i to u trenutku izbora takvog predstavničkog tela, njegovog konstituisanja i preuzimanja faktičke vlasti na odgovarajućoj teritoriji, pa bi naknadno proglašenje otcepljenja imalo samo deklarativni karakter.

Sva druga izjašnjavanja o otcepljenju koje bi preduzeli uži organi, a posebno oni koji nisu neposredno birani, na primer, izvršni organi parlamenta, vlada, inokosni ili kolektivni šefovi upravne vlasti na teritoriji o kojoj se radi itd. – ne bi mogla da budu međunarodnopravno prihvaćena kao legitimne odluke o otcepljenju određene teritorije.

(2) *Saglasnost sa prinudnim normama međunarodnog prava*⁹³ je drugi značajni procesnopravni uslov za međunarodnu prihvatljivost otcepljenja. Njegova suština je u opredeljenju međunarodne zajednice da *ne prihvati promene u državnompravnom statusu teritorije do kojih je došlo kršenjem kogentnih (prinudne) normi* pozitivnog međunarodnog prava, bez obzira na ostale okolnosti pod kojim su te promene nastupile. Taj princip proizilazi iz opšteg pravnog načela da niko ne može izvlačiti korist iz nezakonitih radnji: *ex malitia nemo commodum habere debet*.⁹⁴ Kao norme međunarodnog prava čije kršenje *eo ipso* čini ništavnim izvršeno ili pokušano otcepljenje mogu se navesti: *agresivni rat*⁹⁵ ili bilo koji drugi vid *agresije* utvrđen međunarodnopravnim pravilima,⁹⁶ *genocid*, odnosno bilo koji drugi zločin protiv čovečnosti i međunarodnog prava,⁹⁷ zatim *kršenje međunarodnih ugovora* kojima se imperativno određuje status određene teritorije, kao što su mirovni ugovori, sporazumi o neutralnosti itd.⁹⁸

S obzirom na progresivan razvoj međunarodnog prava, posebno u periodu posle drugog svetskog rata, smatramo da bi se u faktičkoj proceni konkretnog čina otcepljenja i okolnosti pod kojima je preduzet, sa prinudnim normama međuna-

⁹³ Pod prinudnom (kogentnom) normom međunarodnog prava, smatra se ona norma, ugovorna ili običajna, koju države svojim sporazumom ne mogu da promene, ili da izbegnu njenu primenu. Izričiti spisak tih normi ne postoji, a za širi komentar njihovog opsega videti: V. Ibler, *isto*, str. 117–118.

⁹⁴ Navedeno prema: *Sec. Ulpianus – Digesta*, 50, 17, 134, 1.

⁹⁵ U *Deklaraciji o jačanju međunarodne bezbednosti* (t. 5) izričito se navodi da „nikakvo sticanje teritorije, nastalo kao posledica pretnje silom ili upotrebe sile neće biti priznato kao zakonito ...“. Integralni tekst: SPD, 1/1971.

⁹⁶ Za iscrpnu listu svih tehničkih oblika agresije videti *Prilog uz Rezoluciju Generalne skupštine UN 3314 (XXIX)* o definiciji agresije iz 1974, čl. 3. Šire: SPD, 5–6/1974.

⁹⁷ Videti *Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida* od 9. decembra 1948 („Službeni vesnik FNRJ“, br. 2/1950) i *Konvenciju o nezastarevanju ratnih zločina i zločina protiv čovečanstva*, od 1968. godine („Službeni list SFRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 50/1970).

⁹⁸ Tako je, na primer, suverenitet Austrije utvrđen Državnim ugovorom iz 1955. godine, i pripajanje ma kojeg njenog dela nekoj drugoj državi, ili njegovo otcepljenje, značilo bi povredu međunarodnih obaveza sadržanih u tom ugovoru. Sličan status imao je i Kipar po Ciriškim sporazumima iz 1959. godine.

rodnog prava, morala da primeni tzv. *intertemporalna koncepcija međunarodnog prava*, odnosno da bi se usklađenost akta ili radnje sa pravnom normom cenila prema pravnim standardima važećim u trenutku donošenja akta, odnosno preduzimanje radnje.⁹⁹

U konkretnim jugoslovenskim uslovima, taj uslov znači da bi sve aktivnosti na planu otcepljenja delova jugoslovenske teritorije, preduzete *uz pomoć ili na podsticaj iz inostranstva*, kao i aktivnosti zasnovane na etničkoj strukturi pojedinih teritorija, nastale usled *preduzetog genocida ili drugog međunarodnog zločina*, bile *ipso facto* protivpravne sa stanovišta međunarodnog prava, i kao takve ne bi mogle da budu priznate u međunarodnoj zajednici.

PRAVNE POSLEDICE OTCEPLJENJA

U slučaju da do otcepljenja dela državne teritorije dođe, nastaju različite pravne posledice, zavisno od toga da li je do secesije došlo *mirnim putem* ili *nakon oružanog sukoba*, zatim da li su *novostvorene države* stekle potpun međunarodnopravni subjektivitet ili su *pripojene drugim suverenim državama*. Najznačajnije pravne posledice otcepljenja su: (1) promene u teritorijalnim, a posebno u graničnim režimima; (2) promene nastale usled sukcesije država, i (3) obaveze nastale u vezi s primenom standarda zaštite manjina.¹⁰⁰

a) Promene u teritorijalnim (graničnim) režimima

Najznačajnije pravne posledice otcepljenja svakako su u zoni tzv. *teritorijalnih režima*: određena teritorija menja svoj državnopravni i međunarodni status, na njoj iščezava prethodna suverena vlast i uspostavlja se nova. Rečju, menja se međunarodna politička mapa.¹⁰¹ Centralno pitanje teritorijal-

⁹⁹ O koncepciji intertemporalnog prava videti arbitražnu presudu u slučaju *Las Palmas* (1928), kao i: Smilja Avramov – Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1983. str. 333–334.

¹⁰⁰ Naravno, pravnih posledica otcepljenja ima više, one obuhvataju i oblasti kao: primena monetarnog sistema, carina, priznavanje i izvršavanje sudskih odluka, saobraćajni režimi itd., ali je taj „periferni“ krug manje značajan za potrebe ove analize.

¹⁰¹ Kao značajno pitanje teritorijalnih režima u slučaju otcepljenja može se postaviti određena međunarodna obaveza novostvorenoj državi, kojom se ona uslovljava u

nih režima jeste tzv. *pitanje granica*. Ono sadrži dva osnovna elementa: tzv. međunarodni i unutrašnji granični režim.

(1) *Međunarodni granični režim* pretpostavlja utvrđivanje međunarodno priznatih granica države koje se obrazuje nakon otcepljenja. Naime, samim faktičkim činom otcepljenja, dakle transfera suverenosti, određena zajednica ne stiče i subjektivitet u međunarodnom pravu. Ona taj status dobija tek činom priznanja, dakle primanja u međunarodnu zajednicu kao njenog ravnopravnog člana. Tim činom se utvrđuju i međunarodne granice nove države, eksplicitno ili implicitno. Pod eksplicitnim, izričitim utvrđivanjem granica podrazumeva se da te granice garantuje jedna ili više stranih država. Tako su, na primer, belgijske granice, nakon otcepljenja devet južnih holandskih provincija, 1830. godine, garantovale velike sile *Londonskim ugovorom*, kojim je utvrđen i neutralni status te države.¹⁰² Pod implicitnim, posrednim, utvrđivanjem granica podrazumeva se njihovo prećutno priznanje, koje se najčešće izvodi neosporavanjem već postojećih granica države – prethodnika, uz normalnu komunikaciju sa novostvorenom državom. Tako je, na primer, u periodu 1918–1920. godine Švedska priznala Finskoj za zajedničku granicu svoju bivšu granicu sa Rusijom time što je sa njom uspostavila normalne diplomatske odnose, bez osporavanja granične linije.¹⁰³

Jugoslovenske međunarodne granice utvrđene su *sistemom mirovnih ugovora*, nakon prvog svetskog rata, sa Austrijom, Mađarskom i Bugarskom, kao i *Rapalskim sporazumom* (1920) sa Italijom. Državna granica prema *Albaniji i Grčkoj* nasleđena je, tj. preuzeta kao granica *Kraljevine Srbije i Crne Gore* i te dve države, utvrđena nakon balkanskih ratova, 1913. godine. Jugoslovensko-rumunska granica utvrđena je *posebnim sporazumom o podeli Banata* (1919),¹⁰⁴ i kasnije potvrđena

priznanju subjektiviteta. To može biti obaveza uspostavljanja stranih vojnih baza, drugih međunarodnih službenosti, demilitarizacija pojedinih oblasti itd. Srbija je 1878. godine, kao uslov za međunarodno priznanje na Berlinskom kongresu, preuzela mnoštvo međunarodnih obaveza. Šire: Milan Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, knjiga I, Kultura, Beograd, 1956, str. 461–462.

¹⁰² Neutralni status Belgije održan je sve do Prvog svetskog rata.

¹⁰³ Međutim, kao čin političke protivusluge za priznavanje države i prihvatanje granice Finska je dala široka prava za švedsku manjinu i prihvatila demilitarizaciju *Alandskih ostrva*.

¹⁰⁴ Šire: *Vojna enciklopedija*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1973, tom 4, str. 107, kao i detaljna mapa koju, kao ilustraciju jugoslovenskih i rumunskih teritorijalnih aspiracija u Banatu, daje M. Ekmečić (*isto*, str. 545).

Trijanonskim mirovnim ugovorom. Jugoslovenske granice, u slučaju otcepljenja, možemo podeliti na dve osnovne grupe: (1) na one koje su međunarodno garantovane, tj. koje su utvrđene višestranim međunarodnim ugovorima čije su članice, pored Jugoslavije i pogranične zemlje, i treće države, i (2) na one koje nisu međunarodno garantovane, tj. koje su utvrđene samo bilateralnim sporazumima. Većina jugoslovenskih granica spada u prvu grupu, jer su utvrđivane na međunarodnim mirovnim konferencijama 1919. i 1945. godine. Do određenih problema, međutim, može doći u pogledu *italijansko-jugoslovenske granice*, jer se ona, u toku trajanja jugoslovenske države, nalazila pod više sukcesivnih graničnih režima. Prvobitna granična linija utvrđena je *Rapalskim ugovorom* (1920), zatim je ona promenjena italijanskom *okupacijom Rijeke* (1922) i precizirana u toku 1924. i 1925. *Rimskim sporazumom i Netunskim konvencijama*.¹⁰⁵ Nakon okupacije Jugoslavije, tzv. Nezavisna Država Hrvatska i Italija zaključile su, 18. aprila 1941, *Rimske ugovore*, kojima su Italiji prepušteni čitava Dalmacija, jadranska ostrva i Hrvatsko primorje. Nakon drugog svetskog rata, mirovnim ugovorom sa Italijom (1947) Jugoslaviji su vraćene okupirane teritorije, kao i Istra, Slovenačko primorje, Zadar i ostrva Cres, Lošinj, Lastovo i Palagruža. Od jednog dela Istre i Slovenačkog primorja (tzv. Zona B Slobodne teritorije Trsta) formirana je oblast pod međunarodnom kontrolom. Pošto međunarodna uprava nije efektivno sprovedena, *Londonskim memorandumom*, 5. oktobra 1954, teritorija STT podeljena je između dve zemlje, a granična linija na tom delu definitivno je utvrđena *Osimskim sporazumima*, novembra 1975. godine.¹⁰⁶ Osimski sporazumi, kao bilateralni međunarodni ugovor, nisu međunarodno garantovani, odnosno Italija – u pogledu teritorije koja je njima razgraničena – nema međunarodne obaveze ni prema kojoj drugoj državi, osim prema Jugoslaviji. U tom smislu, postavljaju se dva pitanja:

– *prvo*, kakva je mogućnost da novi subjekti međunarodnog prava, stvoreni eventualnim otcepljenjem delova jugoslovenske teritorije, „naslede“ graničnu liniju utvrđenu Osimskim sporazumima;

¹⁰⁵ Šire: *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 881.

¹⁰⁶ *Integralni tekst Osimskih sporazuma*: SPD, 5/1975.

– *drugo*, u kakvoj bi obavezi eventualna hrvatska država bila prema Italiji u pogledu granice utvrđene ugovorima „NDH“ i Musolinija, 1941. godine.

Odgovor na prvo pitanje zavisi od uslova pod kojima bi do konkretnog otcepljenja došlo i, posebno, od uslova za međunarodno priznanje eventualnih novih državnih tvorevina. Međunarodno pravo ne sadrži kogentne norme za takve slučajeve, dok je odredba *Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora*,¹⁰⁷ iz 1978. godine, *dispozitivne prirode*, što znači da će se primenjivati pod uslovom da se zainteresovane strane nisu drugačije dogovorile. Član 11. te konvencije („*Granični režimi*“) sadrži sledeću normu: „Sukcesija država kao takva ne dira: a) u granicu utvrđenu ugovorom, ni b) u obaveze i prava utvrđena ugovorom koja se odnose na granični režim.“¹⁰⁸ Dakle, sukcesija kao takva ne bi uticala na promenu granice, ali se dalje važenje međunarodnih ugovora države-prethodnika, uključujući i one kojima je utvrđena granica, ne pretpostavlja, već se u tu svrhu traži izričit dogovor trećih država – ugovornica i novostvorene države, ili njihovo faktičko ponašanje u tom smislu.¹⁰⁹

Odgovor na drugo pitanje prevashodno zavisi od toga da li bi postojao *međunarodnopravni kontinuitet između eventualne novostvorene hrvatske države i tzv. NDH*. U slučaju pozitivnog odgovora, načelno bi postojala mogućnost da se treće zemlje pozovu na svoje međunarodnopravne odnose sa „NDH“ koji su bili na snazi u trenutku njene likvidacije.¹¹⁰ Rešavanje tog pitanja značajno bi uticalo i na međunarodno utvrđivanje granica nove hrvatske države nakon eventualnog otcepljenja.

(2) *Unutrašnji granični režim* podrazumeva sklop činjenica relevantnih za razgraničenje između novostvorene države i države-prethodnika, odnosno za međusobno razgraničenje između novostvorenih država, ukoliko se radi o raspadu

¹⁰⁷ Jugoslavija je tu konvenciju ratifikovala, ali ona još nije stupila na snagu jer još nije ispunjen uslov predviđen u članu 49, kojim se zahteva deponovanje najmanje 15 ratifikacionih instrumenata.

¹⁰⁸ Navedeno prema: *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1-3/1984, str. 208.

¹⁰⁹ Videti čl. 24. navedene konvencije.

¹¹⁰ U doktrini je sporno da li su u trenutku likvidacije „NDH“ Rimski ugovori važili, jer ih je vlada „NDH“ jednostrano otkazala, 10. juna 1943, posebnom državnopravnom izjavom radi prekidanja diplomatskih odnosa sa vladom Badolja u Italiji. S. Đorđević (*isto*, str. 82) smatra da ta izjava nije imala nikakvog stvarnog dejstva.

države-prethodnika. Za međunarodno pravo sve unutrašnje granice u okviru suverenih država imaju samo administrativni značaj, bez obzira na rang političko-teritorijalnih jedinica o kojima se radi. Činjenica je, međutim, da te granice mogu poslužiti kao osnova za međunarodno razgraničenje u slučaju secesije,¹¹¹ ali se ta situacija ne podrazumeva.

U Jugoslaviji se međurepubličke granice *delimično poklapaju* sa bivšim međunarodnim granicama na tom prostoru. Tako je, na primer, granica između Hrvatske i Bosne i Hercegovine povučena po liniji nekadašnje austrijsko-turske granice na Uni i Savi. Delimično, kao što je slučaj u Baranji i Sremu, međurepubličke granice su proizvod arbitrarnog razgraničenja posle drugog svetskog rata. Te razlike nemaju preterani međunarodni značaj. Prvo, samim činom otcepljenja sve granice otcepljene države dobijaju međunarodni značaj i utvrđuju se ugovorima. U tom smislu, kao opredeljujuće *kriterijume za razgraničenje* međunarodno pravo najčešće koristi dva: *istorijski i etnički*, od kojih se prvi dokazuje faktima posedovanja određenih teritorija u ranijim vremenskim periodima, a naročito u istorijskim trenucima koji su u određenoj državi relevantni za njeno stvaranje, statusne promene ili prestanak, dok se drugi kriterijum primenjuje putem statističkih izveštaja o etničkoj strukturi i, ako drugačije nije moguće – referendumom, odnosno plebiscitom. Osim ta dva kriterijuma, ponekad se prihvata i tzv. *veštačka granica*, posebno kada je utvrđena mirovnim ugovorom.

Sa istorijskog aspekta, jedine eventualne države stvorene na jugoslovenskom tlu koje bi mogle da se legitimno pozivaju na svoje utvrđene granice jesu *Srbija i Crna Gora*, čije su međunarodne granice priznate 1913. godine Londonskim sporazumom, po okončanju balkanskih ratova. *Država Slovenaca, Hrvata i Srba*, koja je 1. decembra 1918. agregacijom sa Kraljevinom Srbijom, formirala Jugoslaviju, nije bila međunarodnopravno priznata, već je činila tzv. *državno-pravni provizorijum* na međunarodnopravnom prostoru bivše Austro-Ugarske. Kao orijentaciona teritorija na koju bi, u slučaju eventualnog razgraničenja, mogla da se poziva *Hrvatska* jeste

¹¹¹ Tako je, na primer, razgraničenje između SAD i Kanade izvedeno priznavanjem bivše britanske administrativne granice između severnoameričkih kolonija kao međunarodne granice.

teritorija obuhvaćena primenom tzv. *Hrvatsko-ugarske nagodbe* (1868),¹¹² kao jedinog akta (doduše ograničenog) međunarodnog značaja koji je Hrvatska, u statusu autonomne oblasti Habsburškog carstva, u toku 19. veka zaključila. Ta teritorija obuhvata teritoriju sadašnje Republike Hrvatske, i to bez *Baranje i zapadnog Srema* (koji su bili u sastavu tzv. *Srpske Vojvodine*, i ušli u Jugoslaviju preko Kraljevine Srbije, 25. novembra 1918), *Istre, Dalmacije* (direktno vezanih za Beč), *Rijeke* (u sastavu mađarskog dela Monarhije), i *Vojne krajine* (Banija, Lika i Kordun), koja je pripojena hrvatskoj provinciji tek 1882. godine. Granice *Bosne i Hercegovine* su, primenom istorijskog kriterijuma, uglavnom međunarodno utvrđene kao granice u kojima je Austro-Ugarska, na osnovu odluka Berlinskog kongresa, okupirala te turske pokrajine 1878. godine, odnosno anektirala ih 1908. godine.¹¹³ *Slovenija i Makedonija* nemaju nikakvih međunarodno relevantnih uporišta za utvrđivanje sopstvenih granica na osnovu istorijskog kriterijuma.

Primenom *etničkog kriterijuma* bilo bi veoma teško, ako ne i nemoguće, ostvariti bilo kakvo konzistentno unutrašnje razgraničenje u Jugoslaviji. Jugoslovenska etnička mapa podseća na kožu leoparda: *srpska* etnička prevlast u severoistočnoj Bosni, pa u Bosanskoj krajini, Baranji i zapadnom Sremu, delovima Slavonije, severnoj Dalmaciji, Liki, Kordunu i Baniji, istočnoj Hercegovini; *hrvatska* etnička prevlast u zapadnoj Hercegovini i u severnoj Bačkoj; *muslimanska* etnička prevlast u Sandžaku. To su fakti jugoslovenskog etniciteta, koji jasno pokazuju da su opseg i intenzitet nacionalnih dijaspora u Jugoslaviji toliki da onemogućavaju bilo kakvo razgraničenje između jugoslovenskih naroda koje bi polazilo od prethodnog zahteva da svaki narod bude zaokružen u sopstvenoj i etnički čistoj državi. U te svrhe je, u prošlosti, međunarodno pravo dozvoljavalo metod tzv. *razmene stanovništva*, odnosno njegovog *prinudnog preseljenja*. To rešenje su 1922. godine prihvatile *Turska i Grčka* (Grci su preseljavani iz Male Azije, a Turci iz zapadne Trakije), a posle drugog svetskog rata tako su fiksirane zapadne granice *Poljske*, na Odri i Nisi, itd. Sada je, međutim, uporedo sa jačanjem međunarodnog polo-

¹¹² O toj nagodbi šire u: *Povijest svijeta, isto*, str. 559 i 584.

¹¹³ Integralni tekst *Berlinskog ugovora*; M. Bartoš, *isto*, str. 461–462.

žaja čoveka i njegovom zaštitom, prinudno preseljenje stanovništva izričito zabranjeno i, prema brojnim međunarodnim normama, ono predstavlja *međunarodni delikt*.¹¹⁴

U svakom slučaju, bez obzira na to da li bi u konkretnim okolnostima otcepljenja dela jugoslovenske teritorije došlo do sporova u pogledu međunarodnog ili unutrašnjeg razgraničenja, važno je da nijednom akteru u takvoj situaciji ne bi mnogo pomogla *stečena prava*, stvarna ili fiktivna, bez oslonca na druge faktore moći. Dakle, samim činom ma kojeg otcepljenja pitanje razgraničenja otvorilo bi se svom snagom, a njegovo rešavanje zavisilo bi isključivo od trenutne konstelacije političkih snaga.

b) Posledice otcepljenja na sukcesiju država

Pojam „*sukcesija država*“ podrazumeva: „... zamenu jedne države drugom u odgovornosti za međunarodne odnose teritorije“.¹¹⁵ Do sukcesije, dakle, dolazi u slučaju svakog otcepljenja dela državne teritorije, bez obzira na to da li otcepljeni deo nastavlja da postoji kao samostalan međunarodnopravni subjekt ili se pripaja nekoj drugoj državi.

Međunarodnim pravom su kodifikovani pravni odnosi koji nastupaju usled sukcesije država u dve oblasti: međunarodnih ugovora i državne imovine, arhiva i dugova.¹¹⁶ Sukcesija država u oblasti *članstva u međunarodnim organizacijama* nije posebno kodifikovana, ali bi se pravna pravila u toj oblasti mogla izvesti analogijom, iz pravila o sukcesiji u pogledu multilateralnih međunarodnih ugovora.¹¹⁷ Svakako, odredbe ustavnih akata konkretnih međunarodnih organizacija u tom smislu predstavljale bi *lex specialis* i imale prioritet u primeni.

Uz sva ograničenja koja proizilaze u primeni tih konvencija,¹¹⁸ bilo bi korisno razmotriti rešenja sadržana u njima, jer

¹¹⁴ U vezi s tim: čl. 13 *Opšte deklaracije o pravima čoveka* iz 1948. godine (Građa međunarodnog javnog prava, isto, knjiga I. str. 499); čl. 12. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* iz 1966. godine („Službeni list SFRJ“, br. 7/1971).

¹¹⁵ Videti odredbu čl. 2, t. 1, alineja b) *Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora*.

¹¹⁶ Integralni tekst tih konvencija videti: *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1-3/84, str. 204-234.

¹¹⁷ Videti čl. 17-23. *Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora*.

¹¹⁸ Zbog malog broja deponovanih ratifikacionih instrumenata te konvencije još nisu stupile na snagu, a ne primenjuju se na slučajeve sukcesije koji nastupe suprotno prinudnim normama međunarodnog prava, niti na ugovore koji nisu zaključeni u

su kodifikacija dosadašnjih *običajnih pravnih pravila*, dakle – normi koje su se već efektivno primenjivale.

Prvo, u konvencijama se razlikuju dve grupe slučajeva: odnosa između *nove nezavisne države i trećih država* i odnosa između *nove nezavisne države i države-prethodnika*. Jedino u slučajevima raspada države svi novonastali pravni odnosi smatraju se odnosima između novonastalih država, a za svaku od tih država ostale bi imale status „trećih država“.

Načelno, konvencijama je predviđeno da *ugovori države-prethodnika* ostaju na snazi u pogledu novostvorenih država ako je to izričito predviđeno, ili ako se to može smatrati na osnovu faktičkog ponašanja novostvorenih država i ugovornih partnera.¹¹⁹ Za primenu tih ugovora država-prethodnik se ne smatra „trećom državom“ za svog sukcesora, i smatra se da između njih ne postoje nikakvi stvoreni ugovorni odnosi iz ranijeg pravnog saobraćaja države-prethodnika.¹²⁰ U pogledu *multilateralnih ugovora* države prethodnika, država-sukcesor ima ovlašćenje da, aktom tzv. *notifikacije sukcesije*,¹²¹ izjavi da ostaje vezana odredbama tih ugovora, osim ako bi njihova primena: „... u pogledu nove nezavisne države bila inkompatibilna sa predmetom i ciljem ugovora, ili bi radikalno izmenila uslove izvršenja ugovora“.¹²² Država-sukcesor ima i ovlašćenje da izabere *deo ugovora* u kojem želi da ostane međunarodno-pravno obavezana,¹²³ kao i da samostalno formuliše *rezerve* na ugovor kojim želi da ostane obavezana.¹²⁴ Konvencije sadrže i odredbe o *privremenoj primeni* dvostranih ili višestranih ugovora države-prethodnika.¹²⁵

U pogledu *državne imovine, arhiva i dugova*, međunarodno pravo sadrži sledeća rešenja:

pisanoj formi, niti na slučajeve sukcesije koji su nastupili pre stupanja na snagu tih konvencija, niti u pogledu ugovora zaključenih između država i drugih subjekata međunarodnog prava. Osim toga, sve odredbe obe konvencije su dispozitivnog karaktera, tj. države su ovlašćene da posebnim sporazumima ta pitanja drugačije urede.

¹¹⁹ Videti čl. 24. Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora.

¹²⁰ Isto, čl. 25.

¹²¹ Pod *notifikacijom sukcesije* podrazumeva se svaka izjava, bez obzira na formu, kojom država-sukcesor izjavljuje da daje pristanak da bude i dalje vezana multilateralnim ugovorom države-prethodnika. Videti čl. 2, t. 1. alineja g), i čl. 22. navedene konvencije.

¹²² Isto, čl. 17. t. 2.

¹²³ Isto, čl. 21.

¹²⁴ Isto, čl. 20.

¹²⁵ Isto, čl. 27–29.

– državna imovina i arhivi koji se nalaze na teritoriji države-sukcesora prelaze na tu državu, i to nepokretna imovina u celosti, a pokretna ukoliko je vezana za aktivnost države-prethodnika u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija; takođe, na državu-sukcesora prelazi i deo državnih arhiva države-prethodnika koji su direktno vezani za teritoriju na koju se odnosi sukcesija, i koji treba da se nalaze na toj teritoriji radi njene normalne administracije;¹²⁶

– *državni dug* prelazi na novostvorenu državu po dva osnova: *u celini*, kada se radi o dugovima vezanim za aktivnost države-prethodnika na teritoriji na koju se odnosi sukcesija, i *u pravičnoj srazmeri*, tj. vodeći računa o imovini, pravima i interesima koji u tom smislu prelaze na državu-sukcesora.¹²⁷

Inače, značajno je da su novostvorene države u obavezi po svim *drugim međunarodnopravnim osnovama*, ako ih ima nezavisno od činjenice da se, primenom pravila iz tih konvencija, neki određeni ugovor ne primenjuje na njih.¹²⁸

c) Otcepljenje i primena standarda zaštite manjina

U višenacionalnim državama otcepljenjem dela teritorije i njegovim izdvajanjem u samostalnu državu pripadnici drugih naroda, koji se zateknu sa prebivalištem na delu teritorije koji se otcepio, dobijaju status *nacionalnih manjina* samim činom otcepljenja. Iz tog statusa proizilaze dve pravne posledice:

(1) u pogledu *državljanstva* tih stanovnika primenjuju se odgovarajuća pravna pravila novostvorene države, kojima se suvereno određuju uslovi za sticanje sopstvenog državljanstva. Najčešće, i prema pravilima međunarodnog privatnog prava državljani države-prethodnika imaju pravo da, u razumnom roku, optiraju između državljanstva novostvorene države i zadržavanja starog državljanstva. U tom slučaju – u nekim situacijama – imaju obavezu da se isele sa odnosnih teritorija i vrate u matičnu državu.¹²⁹

¹²⁶ Videti čl. 15, 17, 28. i 30. Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti državne imovine, arhiva i dugova.

¹²⁷ Isto, čl. 38. i 40.

¹²⁸ Videti čl. 5. Bečke konvencije o sukcesiji država u oblasti ugovora.

¹²⁹ Takva opcija bila je predviđena u Mirovnom ugovoru sa Italijom (1947). Integralni tekst videti: *Međunarodni ugovori FNRJ*, 4/1947.

(2) u pogledu prava državljana države-prethodnika koji, sa starim ili novim državljanstvom, nastave da žive na teritoriji koja se otcepila aktiviraju se *međunarodni standardi prava nacionalnih manjina*, utvrđeni višestranim konvencijama: pravo na obrazovanje, kulturni identitet, slobodno ispovedanje vere, korišćenje maternjeg jezika, eventualne dvojezične napise na javnim mestima itd.¹³⁰ Prava koja su propisana prinudnim međunarodnim normama nova država mora automatski da obezbedi pripadnicima manjina na svojoj teritoriji, dok u pogledu tzv. *fakultativnih prava* ima mogućnost izbora – da ih uredi jednostrano, svojim unutrašnjim aktima, ili da o tome postigne poseban sporazum sa ranijom matičnom državom.¹³¹

MOGUĆI USLOVI I VIDOVI INTERNACIONALIZACIJE OTCEPLJENJA SA OSVRTOM NA STANJE U JUGOSLAVIJI

Dok čin otcepljenja efektivno ne nastupi, sve aktivnosti usmerene ka secesiji ostaju u *isključivoj nadležnosti suverene države u kojoj se događaju*. Tek nastupanjem otcepljenja aktiviraju se međunarodnopravne norme, kojima se utvrđuju elementi nove države: njene granice, međunarodno priznanje, međunarodne obaveze, ugovorna sposobnost, članstvo u međunarodnim organizacijama itd. Dakle, aktivnosti na otcepljenju, same po sebi, nisu internacionalizovane, i iz te činjenice proizilaze određene obaveze – uzdržavanja, odnosno nečinjenja – za treće države. U ovom odeljku razmotrićemo dve grupe pitanja: (1) kakav je sadržaj obaveza trećih država prema državi u kojoj deluje separatistički pokret, i koja su prava te države prema trećim državama, i (2) koji su izuzeci od tog pravila, odnosno u kojim slučajevima i nezavršeno otcepljenje može biti internacionalizovano.

¹³⁰ Videti čl. 13. *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* („Službeni list SFRJ“, 7/1971), kao i čl. 1, t. 1, i čl. 5. *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* („Službeni list SFRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, 6/1967).

a) Pravni položaj države ugrožene secesijom

Osnovi pravnog položaja svake države u kojoj deluje jedan ili više pokreta za otcepljenje utvrđeni su sledećim normama međunarodnog prava: (1) pravom države na samoodržanje, odnosno na odbranu svoje nezavisnosti i integriteta,¹³² i (2) obavezom uzdržavanja od mešanja u unutrašnje poslove drugih država.¹³³

Dakle, u odsustvu nekog posebnog osnova u međunarodnom pravu, sve države su dužne da se uzdrže od mešanja u separatističke aktivnosti na inostranoj teritoriji. One te aktivnosti ne smeju pomagati, ni neposredno ni posredno; posebno je zabranjena vojna pomoć secesionistima, koja se može, zavisno od uslova i obima, smatrati i aktom *prikrivene agresije* protiv suverene države.¹³⁴

Izvoz oružja i vojne opreme organizovanim grupama koje se bore za otcepljenje takođe je povreda međunarodnog prava. U vezi s tim, nedavni *postupak mađarske vlade*, koja je dozvolila da se hrvatske secesionističke formacije snabdeavaju oružjem sa njene teritorije, i uz znanje najviših vladinih funkcionera, predstavlja *međunarodni delikt*. Još od *arbitražne presude u slučaju „Alabama“* (1872), kojom je Velika Britanija oglašena odgovornom zbog izvoza ratnih brodova u južne države SAD,¹³⁵ u toku secesionističkog rata, međunarodno pravo zabranjuje kako neposrednu pomoć, tako i korišćenje teritorija trećih država radi pomoći nekoj od strana u unutrašnjim sukobima. Na veoma reljefan način, to međunarodno-pravno pravilo potvrđeno je nedavno, u presudi *Međunarodnog suda pravde u Hagu protiv SAD*, zbog oružanog pomaganja kontraša u Nikaragvi.

¹³¹ Kao primer ugovornog regulisanja prava manjina videti čl. 7. *Državnog ugovora o vaspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije*, kojim su utvrđena prava slovenačke manjine. Videti integralni tekst: *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 2/1955.

¹³² Za formulaciju tog prava videti, na primer, čl. 12. *Povelje Organizacije američkih država* (SPD, 1/1968).

¹³³ Videti čl. 2. t. 7. *Povelje UN, Deklaraciju Generalne skupštine UN o nedopustivosti mešanja u unutrašnje poslove država i o zaštiti nezavisnosti i suvereniteta 2131 (XX)* iz 1965. godine (UN i savremeni svet, isto, str. 308–310), *Rezoluciju 36/103 Generalne skupštine UN* o primeni Deklaracije iz 1965. godine ... (Građa međunarodnog javnog prava, knjiga I, isto, str. 347–350).

¹³⁴ Videti čl. 3 *Priloga Rezolucije Generalne skupštine UN br. 3314 (XXIX)* o definiciji agresije za detaljnu listu tzv. skrivenih oblika agresije (SPD 5–6/1974).

¹³⁵ Integralni tekst arbitražne presude: J. B. Scott, *Cases on International Law*, St. Paul, 1922, p. 843.

Navodimo jedan tipičan izvod iz presude koju je tom prilikom (1986) doneo Međunarodni sud pravde: „Sud smatra da u međunarodnom pravu, ako jedna država, pod vidom prinude druge države, *podržava i pomaže naoružane grupe u toj državi*, čiji je cilj da zbace vladu te države, to predstavlja *mešanje jedne države u interne poslove druge*, bez obzira da li je politički cilj države, koja vrši takvu podršku i pomoć toliko dalekosežan“.¹³⁶

b) Izuzeci od pravila: internacionalizacija otcepljenja

Pošto se nameće pitanje u kojim se slučajevima u otcepljenje, koje je u toku, može legitimno umešati međunarodna zajednica, razmotrićemo dva opšta i jedan specifičan slučaj.

(1) *Slučajevi antikolonijalne borbe, strane okupacije i borbe protiv rasističkih režima* izričito su navedeni u međunarodnopravnim normama kao slučajevi u kojima je legitimno pravo na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje.¹³⁷ U slučaju da nastupi secesija u nekom od navedenih slučajeva, država o kojoj se radi ne bi mogla da se (uspešno) poziva na pravilo o tzv. *isključivoj unutrašnjoj nadležnosti*, predviđeno Poveljom UN.¹³⁸ Međunarodna zajednica mogla bi, prema tome, da se odredi u odnosu na tu situaciju dvostruko: prvo, da preko postupka pred Međunarodnim sudom pravde, zahteva odgovornost države zbog eventualnog međunarodnog delikta (na primer, u slučaju aparthejda),¹³⁹ i na taj način legitimise otcepljenje, i, drugo, da u slučaju nastupanja uslova predviđenih u glavi VII Povelje pokrene mehanizam tzv. *kolektivne bezbednosti*, koji uključuje i mogućnost primene prinudne akcije protiv države – prekršioca međunarodne obaveze. Te dve akcije se međusobno ne isključuju.

(2) *Slučajevi ugrožavanja mira ili narušenja mira* predviđeni su Poveljom UN kao okolnosti u kojima se aktivira sistem tzv. *kolektivne bezbednosti*,¹⁴⁰ a međunarodna zajednica stiče

¹³⁶ Tekst presude: International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, 1986, p. 146.

¹³⁷ Videti fusnotu br. 79.

¹³⁸ Videti čl. 2, t. 7. Povelje UN.

¹³⁹ Videti čl. 3. i 5. *Međunarodne konvencije o uklanjanju i kažnjavanju zločina aparthejda* od 1973. godine (videti integralni tekst: „Službeni list SFRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, 14/1975).

¹⁴⁰ Videti glavu VII (čl. 39–51) Povelje: „Postupak u slučaju ugrožavanja mira, narušenja mira i napada“.

pravo da interveniše u aktivnosti u pojedinim svojim članicama kojima se narušava međunarodni mir i bezbednost. Šta se, konkretno, podrazumeva pod sintagmom „*ugrožavanja ili narušenja mira*“ faktičko je pitanje, a procenjuje se zavisno od okolnosti samog slučaja. To su, u svakom pogledu, oni secesionistički pokreti koji *prete izbijanjem međunarodnog sukoba*. Dakle, u kojima su aktivno uključene i treće države na strani secesionista ili legalne vlade.¹⁴¹ Pod tu sintagmu mogu se podvesti i slučajevi kada se secesionistički pokret (koji može, iako ne mora, da preraste u *građanski rat*, kada se aktiviraju pravila *međunarodnog ratnog prava*)¹⁴² razvija tako da *neposredno ugrožava međunarodne interese*: živote ili imovinu stranih državljana i pravnih lica, bezbednost vazdušnog saobraćaja, plovidbu na međunarodnim rekama ili drugim saobraćajnicama itd; konačno, to su slučajevi kada, usled secesionističkog pokreta, prete ili su nastupili *međunarodni zločini*: nuklearna ili druga ekološka katastrofa, međunarodni terorizam, genocid, aparthejd itd.

Ako nastupi ma koja od navedenih okolnosti, Ujedinjene nacije bile bi *ovlašćene da, prema sopstvenoj proceni, preduzmu neku od mera predviđenih Poveljom*: upozorenje, prekid diplomatskih odnosa, ekonomske sankcije, saobraćajnu ili drugu blokadu, slanje posmatrača, sve do oružane intervencije.¹⁴³

Međutim, u dosadašnjoj praksi Ujedinjenih nacija retko se dešavalo da *unutrašnji sukobi*, pa samim tim i secesionistički konflikti, u nekoj suverenoj državi, dakle sukobi u kojima nije bilo, *prima facie*, međunarodnog elementa, budu povod za primenu mera iz glave VII Povelje UN. Od značajnih primera treba istaći: *građanski rat u Kongu*, povodom oцепljenja Katange, 1960. godine, i *etničke sukobe na Kipru*, između turske i grčke zajednice, 1964. godine, kada su Ujedinjene nacije poslale međunarodne vojne snage.¹⁴⁴ U oba slučaja bili su neposredno ugroženi interesi – državljani,

¹⁴¹ Takav je bio, na primer, slučaj sa oцепljenjem *Bangladeša* (bivši istočni Pakistan) iz sastava Pakistana, gde je secesiju direktno pomagala Indija.

¹⁴² Kao model prava i obaveza država u slučaju građanskog rata u jednoj od država videti *Konvenciju o dužnostima i pravima država u slučaju građanskog sukoba* (regionalna latinoamerička konvencija) iz 1928. godine, Videti integralni tekst: B. Jakovljević, *isto*, str. 282–283.

¹⁴³ Videti čl. 40, 41. i 42. Povelje.

¹⁴⁴ ONUC (u Kongu) i UNFICYP (na Kipru).

imovina, prava i vojne baze – trećih zemalja (Belgije, odnosno Velike Britanije).

Dosadašnji tok dezintegracionih procesa u Jugoslaviji nije ni u jednom svom značajnom elementu postigao takav kvalitet, odnosno intenzitet sukoba koji bi neposredno ugrožavao strane interese, pa samim tim i međunarodni mir i bezbednost, što bi činilo međunarodnopravni osnov za internacionalizaciju jugoslovenske situacije.¹⁴⁵

(3) *Aktivnosti na otcepljenju u Hrvatskoj i član 107. Povelje Ujedinjenih nacija* čine specifičan, jugoslovenski vid moguće internacionalizacije secesije. Naime, članom 107. Povelje UN predviđeno je da: „Ništa u ovoj Povelji ne obesnažava niti sprečava korake u odnosu na neku državu koja je za vreme drugog svetskog rata bila neprijatelj ma koje države potpisnice ove Povelje, a koji su preduzeti ili odobreni kao posledica toga rata od strane vlada odgovornih za te korake“.¹⁴⁶ Dakle, Jugoslavija, kao potpisnik Povelje UN i država koja je u drugom svetskom ratu bila u neprijateljstvu sa silama Osovine, pa samim tim i njihovim kvislinškim tvorevinama, ima, po osnovu čl. 107. Povelje, dato pravo da sama, van sistema kolektivne bezbednosti, preduzme mere protiv tih neprijateljskih država radi sopstvene zaštite.

Uspostavljanje hrvatske države na delu jugoslovenske teritorije i mimo odredaba Ustava SFRJ, a posebno primena sile u tim nastojanjima, *faktičko je otpočinjanje ratnih dejstava protiv SFRJ*, koja u tom slučaju ima legitimno pravo na samoodbranu, i to po dva međunarodnopravna osnova uporedo:

– prvo, *primenom čl. 107. Povelje, odnosno radi sprečavanja restauracije fašističkih država*¹⁴⁷ na teritoriji SFRJ, odnosno sprečavanja ugrožavanja SFRJ od takvih tvorevina, i,

¹⁴⁵ Međutim, eventualna duža blokada saobraćajnica u Hrvatskoj, do koje je dolazilo u nekim trenucima 1990. godine, ako bi nastupila u jeku turističke sezone i ugrozila položaj stranih državljana mogla bi da bude faktor internacionalizacije stanja u Jugoslaviji.

¹⁴⁶ Videti čl. 107. Povelje UN.

¹⁴⁷ U tom kontekstu, važno je da u Hrvatskoj, iako je učestvovala u drugom svetskom ratu na strani sila Osovine, zbog njene inkorporacije (odnosno reintegracije) u jugoslovensku državu, nije sproveden postupak *denacifikacije*, koji je bio obavezan za sve druge sile Osovine. Isto tako, mada su službeni organi tzv. NDH počinili više najtežih ratnih zločina (genocid, zločin protiv civilnog stanovništva, ratnih zarobljenika itd.), sa tom državom nije potpisan *mirnovni ugovor* niti je ona isplatila *ratnu odštetu*. Eventualna restauracija hrvatske države, suprotno ustavnom sistemu SFRJ, podrazumevala bi revifikaciju (oživljavanje) svih tih međunarodnih obaveza.

– drugo, *primenom čl. 51. Povelje*, koji svakoj državi garantuje „urođeno pravo“ na individualnu samoodbranu u slučaju oružanog napada neke druge države.

Oba ta pravna osnova za eventualnu oružanu samoodbranu Jugoslavije od nasilnog uspostavljanja drugih država na delovima njene teritorije pretpostavljaju, međutim, i internacionalizaciju stanja u našoj zemlji, jer navedene norme Povelje predviđaju da će: „O merama koje preduzmu članovi pri vršenju tog prava samoodbrane odmah ... obavestiti Savet bezbednosti, i one neće ni na koji način dovesti u pitanje ovlašćenje i obavezu Saveta bezbednosti da na osnovu ove Povelje preduzme u svakom trenutku korak koji smatra nužnim radi održavanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti“.¹⁴⁸

Zaključna razmatranja

Fenomen otcepljenja spada u red onih pojava u međunarodnim odnosima koje postoje vekovima, ali su u svakoj istorijskoj epohi menjale svoj karakter, značaj i društvenu ulogu. Izraz progresivnih, liberalnih težnji 18. veka, instrument koncentracije nacionalnih država u doba imperijalizma, cilj revolucija u 1848. godini, sredstvo za teritorijalni revanšizam između dva rata, oblik antikolonijalne borbe posle drugog svetskog rata, jedan od uzroka međunarodnog terorizma u Zapadnoj Evropi i, konačno – način uticaja međunarodnih kartela kapitala na destabilizaciju suverenih država u Istočnoj i Srednjoj Evropi, razvojne su faze i pojavni oblici jednog istog fenomena u dva veka njegove istorije.

U toku nešto više od sedam decenija postojanja, jugoslovenska država bila je u nekoliko navrata izložena iskušenjima secesionizma. I kičma Jugoslavije – srpsko-hrvatski odnos – i njena geopolitička periferija – slovenački, makedonski, albanski i mađarski secesionizam – bili su na različite načine korišćeni kao sredstva za razbijanje Jugoslavije. Ipak, do sada je uvek prevladala svest – i emotivna i racionalna – o prednostima, pa i o nužnostima zajedničkog života.

Jedino jedinstvena, Jugoslavija je u stanju da se uključi u proces kontinentalne integracije, da uđe u „Evropski dom“.

¹⁴⁸ Videti čl. 51. Povelje, *in fine*.

U suprotnom, ako moderna Evropa „od Urala do Atlantika“ ne bude delovala anestetički na jugoslovenske podele, čini se da je neizbežan transfer celog tog područja u prostor „balkanskog Libana“. A kako je istakao jedan od teoretičara evropskog identiteta: „... svi problemi, neizvesnosti, rizici i šanse sadašnjosti i budućnosti danas postaju zajednički svim partijama, provincijama, zemljama i nacijama Evrope, što ih povezuje u zajedničku sudbinu. Nova evropska svijest je svijest o zajedništvu sudbine“.¹⁴⁹

S U M M A R Y

CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL ASPECTS OF THE RIGHT TO SECESSION. THE YUGOSLAV CASE

In the theory of the international law and in the practice of states there is no consensus on the entire meaning of the term of *secession*: its historical instances, semantic and legal-logical elements are different and vary from a form of *transfer of state territory* to a form of realization of the *right to self-determination*. On the other hand, in jurisprudences of states the actions undertaken towards the secession of a part of the state territory are qualified as *high treason*, *separatism* or *rebellion*.

Special features of the Yugoslav situation result from the principle of sovereignty of the Yugoslav republics as units of the federation, which invested their right to self-determination in the Yugoslav federation in the phase of its creation (1943–45). Similarly, the Yugoslav state came into being as a unitary community by the act of the so called *aggregation*, or merging, of the former Kingdom of Serbia (with Montenegro and Vojvodina) and the State of Slovenes, Croats and Serbs, whereat the act of aggregation did not have international legal significance.

Legal issues that are being posed in connection with the consumption of the right to secede from Yugoslavia are:

- who is the *titular* or beneficiary of this right – the nation or the federal unit;
- what impact the secession produces to the so called *frontier regimes*, international and internal;
- what are the consequences of a secession to the *succession of states* concerning the international treaties and agreements, state resources, archives and debts, and memberships in international organizations;
- what consequences a secession can have on the so called *standards of protection of national minorities* in newly created states.

¹⁴⁹ Prema: Edgar Morin, *Kako misliti Evropu*, Svjetlost, Sarajevo, 1989, str. 127.

A particular issue appearing in the analysis of this problem are *conditions for an eventual internationalization* of secession of parts of the Yugoslav state, or of its disintegration, and *material legal conditions* which the parts of the Yugoslav federation must fulfil or satisfy by international law if they are to be treated as independent state communities.

R E S U M E

LE CRISE CONSTITUTIONNELLE EN YUGOSLAVIE ET LA FORME DE SA RESOLUTION

Dans la théorie du Droit international et dans la pratique des Etats, il n'existe pas l'accord sur la signification complète du terme sécession: ses exemples historiques, les éléments sémantiques, juridiques et logiques sont très différents les uns des autres et varient de la forme du transfère du territoire de l'Etat à la forme de la réalisation du droit de l'autodétermination. De l'autre coté, les législations nationales qualifient des actes vers la sécession d'une partie du territoire de l'Etat le plus souvent comme la trahison suprême, séparatisme ou insurrection.

Les conditions spécifiques de la situation yougoslave sortent de la prémisse de la souveraineté de la république, étant l'unité fédérale, qui a apporté avec soi son droit de l'autodétermination pendant la phase de création de la fédération (1943-1945). En même temps, l'Etat yougoslave a été né comme unité compacte par l'acte de soixante agrégation, c'est à dire, jonction du royaume de Serbie (y compris Monténégro et Voïvodine) et de l'Etat des Slovènes, des Croates et des Serbes, l'acte de l'agrégation n'ayant pas la signification internationale et juridique.

Les questions juridiques ouvertes par la consommation du droit de sécession sont les suivantes:

- qui est le propriétaire de ce droit - le peuple ou l'unité fédérale;
- quelle est l'influence de la sécession aux régimes limitrophes, sur la champ intérieur et international;
- quelles sont les conséquences pour la succession de l'Etat au point de vue les traités internationaux, les biens de l'Etat, les archives, les dettes, la participation dans les organismes internationaux;
- quelles sont les conséquences de la sécession pour la protection standard des minorités dans ce nouvel Etat.

La question particulière se trouve dans l'analyse des conditions qui peuvent mener vers internationalisation éventuelle du problème de sécession des parties du territoire de l'Etat yougoslave ou en cas de sa disparition, ainsi que les conditions matérielles et juridiques qui doivent être prises à la charge par les parties de la fédération yougoslave, selon le Droit international, pour qu'elles puissent être traitées par la communauté internationale comme les Etats.

РЕЗЮМЕ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВА НА ОТДЕЛЕНИЕ И СИТУАЦИЯ В ЮГОСЛАВИИ

В теории международного права и практике государств нету согласие в связи с полным значением понятия *отделение*: его исторические примеры, семантические и юридическо-логические элементы различаются и варьируют от одной формы *трансфера государственной территории* до формы осуществления *права на самоопределение*. С другой стороны национальные законодательства квалифицируют деятельность, направленную на отделение части государственной территории, наиболее часто как *государственную измену, сепаратизм, или бунт*.

Специфика югославской ситуации происходит из начала суверенности республик, как федеральных единиц, которые свое право на самоопределение „внесли“ в югославскую федерацию в фазе ее создания (1943–1945). Одновременно, само югославское государство было создано как унитарное содружество актом так называемой *агрегации*, т. е. соединения Королевства Сербии (с Черногорией и Воеводиной) и Государства Словенцев, Хорватов и Сербов, причем сам акт агрегации не имел международно-правового значения.

Правовые вопросы, открываемые в связи с использованием права на отделение, следующие:

- Кто является *субъектом* этого права – народ или федеральная единица;
 - Какое влияние может оказывать отделение на так называемые *пограничные режимы*, международные и внутренние;
 - какие последствия отделение может иметь на *сукцессию государств* в отношении международных договоров, государственных благ, архивов и задолженности, а также членства в международных организациях;
 - Какие могут быть последствия отделения на так называемые *стандарты защиты национальных меньшинств* в новосозданных государствах.
- Особые вопросы, которые открываются при анализе этой проблемы, относятся к *условиям возможной интернационализации* отделения частей югославского государства или ее распада, а также и к *материально-правовым условиям*, которые части югославской федерации должны исполнить, чтобы к ним относились как к государственным содружествам.

VOJNOIZDAVAČKI I NOVINSKI CENTAR

Svetozara Markovića 70, 11002 Beograd, telefoni 845-020 i 856-122,

lokali 32902 i 32925, žiro-račun 80823-849-2393

PREPORUČUJE IZ KATALOGA

Biblioteka SAVREMENA VOJNA MISAO

Edicija NAŠI PISCI

- 597 Dr Milorad Dragojević
BORBENA VOZILA, latinica, tvrd
povez, f 17×24, str. 334 ... **350,00**
- 613 Sreten Čupić
INFORMACIONA OSNOVA ZA
PLANIRANJE RAZVOJA ONO, la-
tinica, 14×20, str. 248 **150,00**
- 518 Jovo Ninković
KARAKTER I OSOBENOSTI RAZ-
VOJA RATNE VEŠTINE NOR-a U
JUGOSLAVIJI 1941-1945, latinica,
tvrd povez, f 15×24, str. 325 ... **120,00**
- 22 Jovo Ninković
NASTANAK I RAZVOJ RATNE
OPERACIJE, latinica, platno, f
14×20, str. 240 **100,00**
- 590 Nikola Petrović
ODBRAMBENO-EKONOMSKI AS-
PEKTI TRANSFERA TEHNOLO-
GIJE, latinica, platno, f 16×24, str.
223 **200,00**
- 9 Peko Dapčević
OGLEDI IZ VOJNE MISLI, latinica,
platno, f 15×23, str. 262 .. **100,00**
- 596 Mr Jovan Matović
PLANIRANJE RAZVOJA I FINAN-
SIRANJE ORUŽANIH SNAGA, la-
tinica, tvrd povez, f 13×20, str.
224 **200,00**
- 399 Dušan Višnjić
POJAM ORUŽANE BORBE, latini-
ca, tvrd povez, f 13×21, str. 211
..... **100,00**
- 29 Vasilije Cerović
RAT I POLITIKA, latinica, platno,
f 17×23, str 168 **100,00**
- 10 Nikola Pejnović
RAZMIŠLJANJA O RATU I RE-
VOLUCIJI, latinica, platno, f 17×24,
str. 444 **100,00**
- 478 Milosav Simić
SAVREMENI MEĐUNARODNI
ODNOSI I RAT, latinica, tvrd povez,
f 12×21, str. 260 **120,00**

Edicija INOSTRANI PISCI

- 6 Mihail Nikolajevič Tuhačevski
IZABRANA DELA (prevod sa ru-
skog u dva toma), latinica platno,
f 17×23, str. 514 **100,00**
- 483 Lav Trocki
IZABRANI VOJNI RADOVI, (pre-
vod sa ruskog), latinica, tvrd povez,
f 15×24, str. 194 **120,00**
- 487 Grupa autora
NEORUŽANI OTPOR (prevod sa
francuskog), tvrd povez, latinica,
f 15×24, str. 210 **120,00**
- 574 Kristofer Kempbel
RAT U VAZDUHU – ČETVRTA
GENERACIJA (prevod sa engleskog)
– latinica, tvrd povez, f 19×25, str.
188 **400,00**
- 4 Prof. dr Ježi Vjatr
SOCIOLOGIJA VOJSKE (prevod sa
poljskog), latinica, platno, f 15×23,
str. 395 **100,00**

Biblioteka RATNA PROŠLOST NARODA I NARODNOSTI JUGOSLAVIJE

- 160 Grupa autora
ARMIJE U STRATEGIJSKOJ KON-
CEPCIJI NOR I REVOLUCIJE, (iz
edicije „Za pobjedu i slobodu“), latini-
ca, platno, f 17×25, str. 664 ... **100,00**
- 505 Mišo Leković
DELOVANJE RUKOVODSTVA
NARODNOOSLOBODILAČKOG
POKRETA, latinica, platno, f 14×20,
str. 318 **120,00**
- 491 Milovan Dželebdžić
DRUGA JUGOSLOVENSKA AR-
MIJA, latinica, platno, f 17×24, str.
455 **120,00**
- 121 Rudolf Primorac
OPERATIVNO-TAKTIČKA ISKU-
STVA IZ PRVE POLOVINE NOR-a,
latinica, platno, f 17×25, str. 411
..... **100,00**

**Biblioteka VOJNOSTRUCHNA
LITERATURA**

- 616 Z. Kolar, D. Vojčić, M. Lazović
METODIKA VASPITANJA I
OBRAZOVANJA ZA ODBRANU I
ZAŠTITU, latinica, broširano, f
16×24, str. 295 **200,00**

- 61 Mr Radosav Ljubibratić
VOJNE BESJEDE (Zbirka), latinica,
platno, f 14×20, str. 285 .. **100,00**

**IZDANJA VOJNOISTORIJSKOG
INSTITUTA**

- 476 Mladenko Colić
PREGLED OPERACIJA NA JU-
GOSLOVENSKOM RATIŠTU 1941-
1945, latinica, platno, f 17×24, str.
494 **120,00**

OSTALA IZDANJA

- 225 Bibliografija – VOJNO DELO: OP-
ŠTEVOJNI TEORIJSKI ČASOPIS
1949–1983 **80,00**

Broj knjiga i kataloški broj upisati u odgovarajuću kolonu narudžbenice i poslati na adresu izdavača. Račun za naručene i primljene knjige pravna lica plaćaju u zakonskom roku, a pojedinci pouzećem ili na otplatu. Prilikom kupovine na kredit uplate se vrše preko isplatne blagajne administrativnom zabranom. Vrednost knjiga preko 200,00 dinara dajemo na otplatu. Rata ne može biti manja od 100,00 dinara, a rok otplate do 6 meseci. Troškove poštarine snosi kupac.

NARUDŽBENICA
VOJNOIZDAVAČKI I NOVINSKI CENTAR, 11002 BEOGRAD
Svetozara Markovića 70

Ovim neopozivo naručujem(o) izdanja iz oglasa.

Pravna lica naručene knjige plaćaju u zakonskom roku (virmanom, čekom-menicom). Obavezno podvući način plaćanja.

Pojedinci plaćaju račun pouzećem ili na kredit u mesečnih rata po dinara. Kod kupovine na otplatu narudžbenicu overiti u organizaciji u kojoj ste zaposleni, a penzioneri prilažu odrezak čeka na kome se nalazi broj predmeta. U slučaju spora nadležan je Drugi opštinski sud u Beogradu.

.....
(broj primeraka i kataloški broj)

Kupac
(ime, očevo ime i prezime, čin ili zvanje)

Mesto i broj pošte

Ulica

Potpis naručioca:

Dana 199..... M.P.

Ovim se potvrđuje da je naručilac knjiga u stalnom radnom odnosu u

Isplatna blagajna (VRC)

Overava:

M.P.

Tehnički urednici
Slavoljub Kujundžić, akad. slikar
Milka Vladanović

Meteri u fotoslogu
Branko Marković
Mirko Obradović

Jezički redaktor
Nada Dragišić, profesor

Prevodioci
na engleski
Dušan Isaković

na francuski
Milan Petković

na ruski
Zoran Stevanović, profesor

Korektor
Ljiljana Čičić