

Savremeni državnopravni problemi Jugoslavije

Prof. dr *RATKO MARKOVIĆ*

X **U**stavom Jugoslavije iz 1974. godine, posle sedamdeset godina postojanja, dovedena je u pitanje dalja egzistencija Jugoslavije. Republike koje su dobile svojstvo nacionalnih država toliko su se osamostalile da žele da se proglase suverenim državama, što bi značilo kraj zajedničke države Jugoslavije. U dogovorima o novom uređenju Jugoslavije dosad su pominjane tri ideje: o Jugoslaviji kao konfederaciji, o Jugoslaviji kao federaciji i o Jugoslaviji kao unitarnoj državi.

Autor smatra da je ostvarivanje ideje o Jugoslaviji kao konfederaciji nemoguće stoga što na takvo rešenje ne pristaju sve jugoslovenske republike. Ideja o Jugoslaviji kao regionalnoj državi je nerealna jer isključuje naciju kao subjekat odlučivanja u takvoj državi i ignoriše etničku složenost zemlje. Pošto su se na parlamentarnim izborima dve republike posredno izjasnile za Jugoslaviju kao federaciju, a tako se i dalje izričito deklariraju, prema pravilima ustavnog i međunarodnog prava (kontinuiteta) opstanak Jugoslavije kao federacije ne dovodi se u pitanje. Jugoslovenski narodi koji ne žele da ostanu u federalnoj Jugoslaviji mogli bi, po postupku predviđenim ustavnim zakonom, realizovati nepotrošivo pravo naroda na oцепljenje i stvoriti nezavisnu nacionalnu državu. U tom slučaju otvaraju se pitanja granica i priznanja novonastalih nacionalnih država.

Najprikladnijim oblikom rešavanja državnog problema Jugoslavije autor smatra personalnu federaciju, i tu ideju razrađuje na osnovu najnovijih promena belgijskog ustava. No, budući da ni prihvatanje te ideje ne smatra realnim, jer će izazvati protivljenje jakih naciokratija, on razrađuje ostvarivanje ideje o Jugoslaviji kao federaciji u slučaju da je žele najmanje dve federalne jedinice. Za sada su to Srbija i Crna Gora, koje su inače u vreme nastanka Jugoslavije bile jedan od njenih konstitutivnih subjekata i jedini koji je bio međunarodno priznat.

NASTANAK JUGOSLAVIJE I MEĐUNARODNOPRAVNI SUBJEKTIVITET NJENIH FEDERALNIH JEDINICA

X Jugoslavija je jedinstven primer zemlje u svetu koju je razorio i čiji je opstanak doveo u pitanje njen sopstveni ustav. Gotovo iz dana u dan odvijao se pred našim očima, na osnovu

Ustava iz 1974. godine, proces rastakanja Jugoslavije, podrivanja samih temelja na kojima se svojevremeno digla, da bi aktuelnim zahtevom za organizovanje saveza suverenih država na njenom području strepnja od njenog konačnog uništenja postala već sasvim realna.

Pošto je već svima postalo očigledno da je blagodareći Ustavu iz 1974. dalje postojanje Jugoslavije dovedeno u pitanje, u već otpočetim dogovorima o budućoj zajednici nude se različite ideje o tome kako državnopravno urediti prostor na kojem ustavnopravno i međunarodnopravno još uvek postoji država koja se zove Jugoslavija. Te ideje se kreću u rasponu od uništenja Jugoslavije (konfederacija) do njenog preuređenja na novim temeljima (regionalna država). U osnovi, rušenje Jugoslavije u dosadašnjim granicama je i bastardna ideja o Jugoslaviji kao asimetričnoj federaciji, koja bi da ukršta federaciju i konfederaciju radi što bezbolnijeg osamostaljenja članica koje traže za sebe asimetričan status.

Srećom, u svim tim dogovorima ne kreće se *ab ovo*, pa i neki od subjekata koji u njima učestvuju nemaju potpunu slobodu odlučivanja šta će i kako će uraditi. Jugoslavija se već odavno zametnula i ustavnopravno uobličila, civilizovani svet je već odavno formulisao jasna pravila o nastanku i prestanku država, tako da se ustavnopravni i međunarodnopravni kontinuitet Jugoslavije može prekinuti samo uvažavanjem strogih pravnih pravila. Ni unutar Jugoslavije, a ni van nje, u spoljnom svetu koji je okružuje, ne postoji pravni vakuum. Nije nimalo jednostavno učiniti kraj Jugoslaviji kada ga ne žele svi njeni subjekti. A sudeći po faktičkom stanju i uzimajući u obzir navedena pravila o ustavnopravnom i međunarodnopravnom kontinuitetu Jugoslavije – sasvim je izvesno da će ona kao država opstati. Postavlja se samo pitanje na kojem će se području prostirati, ali ni ono se ne može rešiti jednostranom odlukom nego, opet, poštovanjem pravila unutrašnjeg (ustavno) i međunarodnog prava.

Konfederacija na tlu sadašnje Jugoslavije moguća je samo pod uslovom da je hoće sve njene federalne jedinice i ukoliko pristanu na to da unutrašnje međurepubličke granice priznaju kao spoljne međudržavne granice. Tek bi time ispunile uslove koje zahteva međunarodno pravo da bi im se moglo priznati svojstvo države (teritorija, stanovništvo, efektivna vlast). Kao

pravni naslednici priznate federalne države Jugoslavije, one bi na taj način dobile međunarodni subjektivitet, bez kojeg nije moguće zaključiti ni konfederalni ugovor, koji nije, kao što je poznato, akt unutrašnjeg nego međunarodnog prava. Taj ugovor (pakt) ne može se zaključiti bez priznatog međunarodnog ugovornog kapaciteta. Sve to važi pod uslovom da se konfederacija Jugoslavije pravi od sadašnjih republika kao budućih suverenih država (jedna od mogućnosti za stvaranje konfederacije), što je unutrašnje pitanje sadašnje Jugoslavije (moguća je i konfederacija od manjeg broja subjekata od sadašnjih šest federalnih jedinica).

Federacija, pak, na tlu sadašnje Jugoslavije, iako možda ne i na celoj njenoj sadašnjoj državnoj teritoriji, ostaje ako je žele barem dve od sadašnjih šest federalnih jedinica, odnosno bar dva od šest jugoslovenskih naroda. U tom slučaju to ne bi više bila „stara“ federacija sa šest federalnih jedinica, ali bi to i dalje bila federacija, makar i sa samo dve federalne jedinice.

Jugoslavija je kao država nastala 1918. godine ujedinjenjem dve nezavisne države – Kraljevine Srbije i Crne Gore, s jedne, i Države Slovenaca, Hrvata i Srba, s druge strane. Kraljevina Srbija i Kraljevina Crna Gora, koje su se prethodno ujedinile, bile su priznate kao subjekt međunarodnog prava, dok Država Slovenaca, Hrvata i Srba nije (ona je nastala krajem prvog svetskog rata na tlu Austro-Ugarske, na etničkom prostoru austrougarskih Jugoslovena, pošto je Austro-Ugarska doživela vojni poraz). Stoga bi sa pravnog i faktičkog stanovišta bilo ispravnije reći da je Jugoslavija nastala tako što su se sa Kraljevinom Srbijom i Crnom Gorom ujedinile teritorije bivše Austro-Ugarske koje su bile nastanjene jugoslovenskim narodima. U vreme nastajanja Jugoslavije kao države nisu postojale kao posebne, nezavisne država Hrvatska, Slovenija, Makedonija i Bosna i Hercegovina, sa nekom svojom državnom teritorijom, što znači da one kao nepostojeće u trenutku stvaranja Jugoslavije nisu mogle biti ni subjekt stvaranja Jugoslavije. Naime, ne može nešto što uopšte ne postoji stvoriti nešto što ima fizičku i pravnu egzistenciju.

Hrvatska, Slovenija, Makedonija i Bosna i Hercegovina, kao uslovne države, konstituisale su se tek s preoblikovanjem unitarne Jugoslavije u federalnu (začudo, baš će te republike,

sudeći prema izjavama onih koji ih sada predstavljaju, biti nosioci teze o suverenosti republika, tj. republičkih država, dakle, tražice za sebe svojstvo koje nikada nisu posedovale). To znači da su one nastale na nekadašnjoj teritoriji dveju država (rekli smo da je „državnost“ one druge sumnjiva) subjekata Jugoslavije i od strane stanovništva tih država. Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1929. Kraljevina Jugoslavija), koja je sa stanovišta ustavnog kontinuiteta prva jugoslovenska država postojala je od 1918. do 1941. godine po obliku državnog uređenja bila je unitarna (jedinstvena) država, uprkos tome što je njeno stanovništvo bilo višenacionalno. Što se njenog priznanja tiče bila je u kontinuitetu s Kraljevinom Srbijom, koja je bila priznata na Berlinskom kongresu 1878. godine. Ona je, dakle, svoj međunarodni subjektivitet izvela iz međunarodnog subjektiviteta Srbije.

U toku drugog svetskog rata prekinut je ustavni kontinuitet sa „prvom“ jugoslovenskom državom, tako što se ona, potpuno ignorišući ustav Kraljevine Jugoslavije, konstituisala originernim odlukama donetim 1943. godine (Drugo zasjedanje AVNOJ-a) kao federalna država, sastavljena od šest federalnih jedinica. Granice koje su tada povučene između federalnih jedinica (koje sa neznatnim korekcijama i sada važe) nisu bile državne nego administrativne. To su unutrašnje granice administrativne podele teritorije u okviru jedne suverene države, jedinog subjekta međunarodnog prava, i one važe uslovno, samo pod pretpostavkom federalnog državnog uređenja; znači, samo dok je Jugoslavija organizovana kao federacija. To je važno i zbog toga što su te granice određene vrlo arbitrarno, primenom mnogih (istorijsko, prirodno, tj. geografsko, etničko i sl.), a ne samo jednog (na primer, etničko) merila, što znači da su išle na štetu jednih, a u korist drugih republika.

Sporazumom Tito – Šubašić, iz novembra 1944, stvorena je pravna osnova da na tu federalnu Jugoslaviju pređe priznanje koje je uživala Kraljevina Jugoslavija. Ta, sa stanovišta ustavnog kontinuiteta „druga“ Jugoslavija bila je, za međunarodno pravo, u kontinuitetu sa „prvom“ Jugoslavijom. Dakle, federalna država Jugoslavije nastala je *devolucijom* – podelom dotad unitarne, jedinstvene države na šest federalnih jedinica, i to gotovo isključivo na osnovu etničkog (nacionalni) kri-

terijuma, po kojem svaka nacija obrazuje svoju državu – jedna nacija, jedna država (izuzetak je Bosna i Hercegovina, u kojoj apsolutnu većinu nema stanovništvo koje bi pripadalo jednoj naciji).

OSTVARIVANJE PRAVA NA OTCEPLJENJE I NJEGOVE MEĐUNARODNE POSLEDICE

S obzirom na to da u Jugoslaviji živi šest jugoslovenskih nacija, postavlja se pitanje kako one među njima koje žele da ostvare pravo na samoopredeljenje konstituisanjem u nezavisne države (to pravo ima smisla samo ako je neotuđivo i nepotrošivo), mogu izvesti takav poduhvat ako, pri tom, najmanje dve od šest jugoslovenskih nacija žele da i dalje ostanu da žive u federalnoj državi Jugoslaviji. To pravo se u takvom slučaju može realizovati samo kao pravo nacije na otcepljenje, s tim što se tada otvara pitanje državnih granica između države-nacije koja se otcepljuje iz federalne Jugoslavije i onih koje u njoj ostaju, i pitanje priznavanja novonastale države-nacije koja se otcepljuje iz federalne Jugoslavije. Oba ta pitanja otvaraju se zbog toga što republike nisu u federalnoj državi bile suverene države, niti je federacija uopšte moguća i zamisliva sa federalnim jedinicama kao suverenim državama. U višenacionalnoj federaciji, posebno onoj koja poput federalne Jugoslavije nije nastala od suverenih međunarodnopravno priznatih nacionalnih država, nosilac prava na samoopredeljenje mogu biti samo nacije od kojih se ta federacija sastoji, u tom smislu što po postupku propisanom saveznim ustavom mogu istupiti iz federacije i oformiti nezavisnu nacionalnu državu.

Takva novonastala nacionalna država ne bi nipošto mogla iz sadašnje Jugoslavije izneti tuđe etničke teritorije, pogotovu naroda koji i dalje želi da živi u Jugoslaviji. Naime, nijedan jugoslovenski narod ne može se protiv svoje volje naterati da istupi iz federalne države ukoliko želi da u njoj i dalje ostane sa svojim matičnim narodom, od kojeg su ga u federaciji razdvajale samo unutrašnje međurepubličke granice.

S obzirom na to da, osim Srbije i Crne Gore, nijedna republika nije ušla u sastav Jugoslavije kao suverena i priznata

država s nekakvom svojom teritorijom, u slučaju otcepljenja, granice države koja se otcepljuje ne mogu se jednostrano donetim aktom – rezolucijom i slično, izjednačiti s republičkim granicama, pogotovu onako proizvoljno povučenim kako je to svojevremeno učinjeno. Te granice se moraju odrediti samo aktom na koji saglasnost daju sve republike. Prema pravilima međunarodnog prava, za novonastale države koje su limitrofne, tj. graniče se sa još nekom drugom državom (a to su sve republike u federalnoj Jugoslaviji, osim Bosne i Hercegovine), može se otvoriti i pitanje granica sa tim državama, pošto novonastala država nije pravni naslednik Jugoslavije kao jedine priznate države. Tu pozivanje na međunarodno priznate granice sadašnje SFRJ pravno ne znači ništa, pošto su se u toj oblasti faktički odnosi sasvim promenili, tako da norme međunarodnog prava regulišu stare fakte koji više ne postoje.

U svakom slučaju, da bi otcepljenje bilo pravno perfektno, mora postojati najpre ustavni osnov za otcepljenje, a potom i ustavom ili zakonom propisani postupak. Bez tih uslova otcepljenje je akt unutrašnje pobune i atak na državni i teritorijalni integritet federalne države, koji su prema važećem ustavu (član 240) dužne da suzbiju oružane snage SFRJ. Upotreba oružanih snaga u takvoj situaciji ustavna je obaveza. Otcepljenje, nazivali ga mi eufemistički (otcepljenje s anestezijom) i „razdruživanje“, što bi trebalo da znači totalno otcepljenje svakog od svih, nije moguće jednostrano donetim aktom.

Što se priznanja tiče, ono se nipošto ne može dovesti u vezu sa delom federalne države koji ostaje u Jugoslaviji, dok je za deo koji se otcepljuje i konstituiše kao nezavisna država ono potpuno otvoreno, i taj put između Scile i Haribde novonastala država tek treba da prođe. Pa i to samo ako se otcepila *constitutione artis*, odnosno ako to dopušta i onako kako dopušta ustav države u čijem je sastavu pre otcepljenja bila. To znači da dokle god najmanje dva jugoslovenska naroda žele da budu u federalnoj državi, ta država je pravni sukcesor Jugoslavije kao priznate države, odnosno ona je u kontinuitetu sa sadašnjom SFRJ. S obzirom na jasno izražena opredeljenja pojedinih jugoslovenskih naroda na prošlogodišnjim parlamentarnim izborima, koja su, istina, bila implicitna (davanje većine glasova strankama koje su se u svojim programima izjasnile za federalnu Jugoslaviju), ali koja se i ekspli-

citno mogu ustanoviti formalnim putem (plebiscit), opstanak i ostajanje federalne države Jugoslavije, možda ne i jednake teritorije sa sadašnjom SFRJ (ako se pojedini jugoslovenski narodi ustavnim putem otcepe iz federalne Jugoslavije), sasvim je izvesno pošto se ustavotvornim postupkom bude utvrdio postupak za izdvajanje pojedinih naroda iz Jugoslavije, a takav akt upravo priprema Predsedništvo Jugoslavije. Kako su se dva od šest jugoslovenskih naroda jasno opredelila za federalnu državu, nipošto ne dolazi u obzir da se Jugoslavija konstituiše kao savez suverenih država jugoslovenskih naroda (nacionale države). Naime, konfederalni ugovor pretpostavlja suverene države, što bi značilo da je pretpostavka za njegovo zaključivanje prethodno raspadanje ili, eufemistički kazano, „razdruživanje“ (ne biti više s nekim drug) Jugoslavije na šest suverenih država.

Inače, dvočlana federacija (*two-unit federation*), koja je sasvim izvesni polazni minimum nove federalne Jugoslavije, ukoliko se republike zagovornici teze o republikama kao suverenim državama otcepe iz sadašnje federalne Jugoslavije, teorijski je moguća, a potvrđena je i u ustavnoj praksi. Sada je primer takve federacije Češkoslovačka, a u prošlosti Etiopijsko-eritrejska federacija (1952–1962).

Iz predloga konfederalnog ugovora, koji su sačinile Slovenija i Hrvatska, vidljivo je da se konfederacija zamišlja kao provizorijum iz kojeg se u svako doba može istupiti. Sam ugovor u kratkim vremenskim razmacima (najpre pet ili deset godina, a posle toga „u svako doba“) podleže obaveznoj reviziji. U tim rokovima može se tražiti i raspuštanje saveza. Međutim, i pre navedenih rokova svaka članica saveza može pojedinačno ili sve one zajednički „napustiti ili raspustiti savez i zatražiti prijem u Evropsku zajednicu“. A to znači da oni koji se zalažu za konfederaciju na nju ne računaju na duže vreme. Njima je konfederacija potrebna zbog toga da iz Jugoslavije iznesu sadašnju republičku teritoriju i da bezbolno reše priznanje svojih nezavisnih država.

Vraćajući se na sam početak Jugoslavije, njen nastanak – razdruženje bilo bi moguće samo između dva subjekta njenog stvaranja – Kraljevine Srbije i Crne Gore, na jednoj, i Države Slovenaca, Hrvata i Srba, na drugoj strani, s tim što bi se, bar što se srpskog naroda tiče, teritorija navodne Države

Slovenaca, Hrvata i Srba morala deliti po osnovu prava svojih konstitutivnih naroda na samoopredeljenje. Razdruženja između sadašnjih republika, bez saglasnosti svih njih, nipošto ne može biti, jer se sadašnje republike svojevremeno, kao što smo videli, nisu ni udružile u Jugoslaviju. Stoga su razne deklaracije o suverenosti naših republika (Slovenija, Hrvatska, Makedonija), kojima se proglašava primat svog ustava i svojih zakona u odnosu na odgovarajuće savezne akte, u suštini bez ikakvog pravnog značaja. Njima se jednostrano proglašava suverenost jedne teritorije (republika) koja to svojstvo nikada nije imala niti ga ikada može steći jednostranom odlukom. Glavna svrha tih deklaracija je da utru put kasnijim rezolucijama (kakve su donele Slovenija i Hrvatska) o razdruženju, kojima se želi izbeći otcepljenje, jer se zna da otcepljenje oba pitanja bez kojih nema međunarodnog subjektiviteta (granice i priznanje) drži otvorenim.

U tom smislu je bez ikakvog pravnog učinka (premda ne i bez političkog) amandman 99 na Ustav Republike Slovenije, u kojem Slovenija samu sebe proglašava jednom od naslednica SFRJ i nezavisnom državom, određivši da „državljeni Republike Slovenije neposredno i preko svojih predstavnika u Skupštini Republike Slovenije odlučuju o uređenju odnosa Republike Slovenije s drugim državama i međunarodnim organizacijama“.

Stoga se samo na osnovu ravnopravnog i jednakog korišćenja prava naroda na samoopredeljenje, čiji je najdemokratskiji izraz referendum, može urediti okvir jugoslovenske države. To, uostalom, proizilazi i iz ustavne definicije republike, koja je „država zasnovana na suverenosti naroda“. Neprihvatljive su jednostrane odluke, pogotovu kada se njima zadire u interese drugih naroda, kakvo je njihovo legitimno pravo na život u jednoj državi. Jednostrano donete deklaracije o suverenosti republika ne samo što ovima daju svojstvo koje one po Ustavu iz 1974. godine nemaju nego unosi i pometnju u međunacionalne odnose, jer u nacionalno izmešanim republikama čine suverenim većinski narod, dok pripadnike ostalih jugoslovenskih naroda automatski spuštaju i svode na status nacionalnih manjina. Otuda je neminovna posledica da ti narodi, posebno srpski, koji je u najvećem broju u međurepubličkom rasejanju, ne želeći da se pomire sa statusom manjine

u suvrenoj republici, donose na referendumu ili odluku o svojoj autonomiji (SAO Krajina u Hrvatskoj) ili predlažu raspisivanje referenduma i prisajedinjenje svoje teritorije, kada je to geografski izvodljivo, teritoriji matične republike (severoistočna Bosna, Slavonija, Baranja i zapadni Srem Republici Srbiji). Deklaracijama o suverenosti republike, tj. o republikama kao suverenim državama, želi se, obilaznim putem, konfederalizovati Jugoslavija. Iako su one politički, a ne pravni akti, njihov konačni cilj je da postojeće međurepubličke granice prekvalifikuju u međudržavne granice i da međunarodnu zajednicu u pogledu priznanja novih suverenih država stave pred svršen čin. Otuda i podsticanje Bosne i Hercegovine da pošto-poto donese takvu deklaraciju, jer bi onda, konačno, više od polovine jugoslovenskih republika proglasile svoju suverenost, koje svojstvo *nemaju* po Ustavu iz 1974. godine. I, kada bi se na tako nešto moglo privoleti i preostale dve republike (u Crnoj Gori je opoziciona, Liberalna stranka, ne prošavši sa takvim predlogom u republičkom parlamentu, donela sopstvenu odluku, tj. Deklaraciju o suverenosti Crne Gore), Jugoslavija bi time faktički prestala da postoji. Međunarodnoj zajednici bio bi tada predložen jedan gotov fakt – umesto jedne države Jugoslavije, na njenoj državnoj teritoriji stvoreno je šest novih suverenih država njihovom sopstvenom voljom, a pod vidom prava naroda na samoopredeljenje, načela koje priznaju međunarodne konvencije o ljudskim pravima.

Međutim, pravo svakog našeg naroda na samoopredeljenje u sadašnjim uslovima može se realizovati kao otcepljenje od Jugoslavije, ali tek pošto se ceo taj narod za tu opciju samoopredeli. Tu, dakle, nema predstavljanja i posredovanja naroda, tu odluku moraju neposredno doneti pripadnici tog naroda. Zakonom o otcepljenju trebalo bi, pored ostalog, da se utvrde merila za određivanje teritorije naroda koji se otcepljuje iz Jugoslavije. U obzir dolazi samo primena etničkog kriterijuma, što će iziskivati formulisanje posebnih pravila u slučaju etnički nedeljivih teritorija.

Donošenje, za sada divljim putem, deklaracija o suverenosti republika mora biti praćeno donošenjem ustavnog zakona o otcepljenju naroda iz Jugoslavije. Samovoljno i jednostrano

donete deklaracije o suverenosti republika povući će za sobom svoj pandan, svoj ekvivalent – samovoljno i jednostrano donete odluke kojima se prekrajaju međurepubličke granice. Stoga proglašenje SAO Krajine i odluka o njenom otcepljenju iz Republike Hrvatske nije akt secesionizma, ta odluka nije inspirisana parolom „Krajina–republika“, kao što je slučaj s parolom „Kosovo–republika“. To je čin samoodbrane jednog naroda koji se Deklaracijom o suverenosti Republike Hrvatske i njenom rezolucijom o razdruženju, što su tipični secesionistički akti, sveo na nacionalnu manjinu. Taj narod želi da i dalje ostane integralan u državi u kojoj je i dotle živio – Jugoslaviji, u kojoj su po Ustavu svi jugoslovenski narodi ravnopravni. Nasuprot tome, cilj parole „Kosovo–republika“ jeste da se jedna nacionalna manjina koja već ima svoju nacionalnu državu, dobivši ostvarenjem te parole status nacionalne države u Jugoslaviji, iz nje otcepi i pripoji matičnoj, priznatnoj državi, sa kojom se Jugoslavija graniči. Cilj te parole je antijugoslovenski, dok je cilj stvaranja SAO Krajine jugoslovenski, s obzirom na to da Republika Hrvatska navedenom deklaracijom i rezolucijom stavlja do znanja da hoće da ide iz Jugoslavije i da sa sobom iznese tuđ, tj. nehrvatski narod. Taj narod želi da ostane u Jugoslaviji sa svojim narodom, a izraz te težnje je SAO Krajina. Srpska Autonomna Oblast Krajina bi ne da ode, nego da ostane u Jugoslaviji. Stoga je i u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini srpski narod dobro procenio da je svrha deklaracija o suverenosti republika likvidacija Jugoslavije, pošto se shvatilo da ideja o stvaranju konfederacije neće proći. Taj put je perfidan, pošto se ceo pokušaj s deklaracijama o suverenosti predstavlja samo kao afirmacija svojstva koje republike već imaju prema Ustavu Jugoslavije iz 1974 (a rekli smo da po tom ustavu nisu suverene republike nego narodi u njima).

Kompromis koji se nudi u obliku pojmovnog bastarda „asimetrična federacija“ za uređenje Jugoslavije ima istu svrhu kao konfederacija – da onima koji žele da u sadašnjim republičkim granicama odu iz Jugoslavije omogućí lakše premošćivanje teškoća koje stoje na putu sticanja statusa nezavisne države.

REGIONALIZACIJA KAO SUPSTITUT FEDERALNOG USTROJSTVA

Sada se čini neostvarivom ideja koju zastupaju pojedine političke stranke (stranka Jugoslovena, na primer) o Jugoslaviji kao državi regija, tj. regionalnoj državi. Regioni, ili regionalna decentralizacija, oblik su decentralizacije putem krupnih administrativno-teritorijalnih jedinica (regije) unitarne države, i to najčešće na neetničkim – geografskim i privrednim – merilima. Na taj način se izbegava, tj. zaobilazi federalno uređenje zemlje, jer se iz raznih razloga ne želi. Štaviše, sadašnja Španija, na primer, kao regionalna država u svom ustavu iz decembra 1978. godine sadrži u članu 145 izričitu zabranu federalizacije regiona: „Federalizacija autonomnih zajednica nije dozvoljena ni u kom slučaju“. Međutim, nacionalni kriterijum decentralizacije (a federalna država je oblik tzv. megadecentralizacije) „druge“ Jugoslavije, tj. njenog državnog uređenja, postao je toliko nadmoćan da je isključio sve druge. On je u toku pedeset godina primene (od 1943) doživljavao različitu institucionalizaciju, a poslednjih godina je postao toliko bespogovorano da je doveo u pitanje Jugoslaviju kao zajednički državni okvir za rešavanje višenacionalnog pitanja. Mislimo da je to bilo zbog toga što ga je sveo na nacionalnu državu. Uostalom, i zbog toga što se znalo da je stvaranje federalne države na nacionalnom kriterijumu (jedna nacija – jedna država) „igranje vatrom“ i latentna opasnost za njen opstanak, „prva“ jugoslovenska država bila je sve vreme, u stvari, regionalna država, samo sa znatno manjim stepenom decentralizacije od onoga koji se pod tim pojmom u teoriji podrazumeva.

Oblasti po Vidovdanskom ustavu iz 1921. i banovine po Ustavu od 1931. godine bile su, kao najkrupnije jedinice administrativno-teritorijalne podele zemlje, neka vrsta regija, a „prva“ Jugoslavija vrsta regionalne države, naravno ne u savremenom ustavnopravnom smislu. Njihov glavni cilj bio je da se teritorijalna podela zemlje izvede umesto po nacionalno-istorijskim, po geografskim, ekonomskim i socijalnim merilima, čime bi se razbila nacionalna i etnička homogenost pojedinih teritorija i time zaobišao etnički kriterijum kao osnov podele, koji uvek pothranjuje apetite za otcepljenje radi

stvaranja samostalne nacionalne države. No, ni tada ta ideja nije mogla da opstane, a početak njenog kraja bilo je konstituisanje Banovine Hrvatske. Nezamislivo je da sada iza takve ideje stane ijedan jugoslovenski narod.

MOGUĆNOST UREĐENJA JUGOSLOVENSKE DRŽAVE PO PRINCIPU PERSONALNE FEDERACIJE

Nama se stoga čini da bi Jugoslaviji mnogo više odgovarao oblik državnog uređenja ustanovljen najnovijim izmenama starog ustava iz 1831. godine u Belgiji, koja je na veoma originalan način rešila pitanje nacionalne ravnopravnosti a da time jedinstvo države nije dovedeno u pitanje. Prema tim izmenama belgijskog ustava, nacionalne (kulturne) zajednice, tj. nacije, konstituišu se u okviru belgijskog parlamenta kao samostalni subjekti odlučivanja posredstvom kojih se ostvaruje nacionalna suverenost. Na taj način se, umesto klasične teritorijalne, konstituiše personalna federacija prema etničkom kriterijumu. To znači da bi u Jugoslaviji, kada bi se primenila ta ideja, bilo onoliko nacionalnih zajednica koliko i jugoslovenskih nacija, a predstavnici svake nacionalne zajednice, u inače dvodomnom državnom parlamentu, obrazovali bi posebno nacionalno veće (taj zahtev je već istakla SDS u Bosni i Hercegovini), koje bi u oblastima takstativno nabrojanim u ustavu donosilo zakone i druge odluke koji bi obavezivali samo pripadnike jedne iste nacionalne zajednice (nacija). O svim ostalim pitanjima koja su u nadležnosti parlamenta odluke bi u ravnopravnom delokrugu, donosio dvodomni parlament, u čijem bi prvom (donji) domu bili predstavnici svih građana, a u drugom (gornji) na paritetnom načelu predstavnici svih nacionalnih zajednica. Zakone i odluke koje bi donosio takav parlament obavezivali bi sve građane podjednako, nezavisno od pripadnosti nacionalnoj zajednici (nacija). Nacionalne manjine uživale bi sva prava koja im priznaje međunarodno pravo i bile bi kao građani predstavljene u donjem domu. Ustavna norma bi bila da u svim drugim državnim organima moraju ravnomerno biti zastupljeni pripadnici svih nacionalnih zajednica (nacija). U slučaju sumnje koje je pitanje u nadležnosti jednog od šest nacionalnih veća u okviru parlamenta ili dvodomnog parlamenta odlučivao bi ustavni sud.

Takvim rešenjima potpuno bi se ispoštovala nacionalna samobitnost svake nacije, što je suštinsko pitanje za ostvarivanje nacionalnih prava, a izbegavale bi se naciokratije kao epifenomeni nacionalne ravnopravnosti, koje su, po pravilu, spremne da radi očuvanja nacionalne državne vlasti žrtvuju interese vlastite nacije. Mislimo da je to najpogodniji put za rešavanje osnovnog državnopravnog problema Jugoslavije – nacionalne ravnopravnosti jugoslovenskih nacija, ali bez podsticanja centrifugalnih tendencija u zajedničkoj državi. Predloženo rešenje tog problema isključuje svaku mogućnost stvaranja naciokratija i nacionalnih država i omogućuje, uprkos činjenici etničkog pluralizma, ostvarenje unije, ali bez unitarizma.

Zaključna razmatranja

U svakom slučaju, za opstanak Jugoslavije najlošije „rešenje“ je sadašnja „siva Jugoslavija“, koju smišljeno i sistematski podstiče i podržava Slovenija, sa konačnim planom da se u sadašnjim republičkim granicama izvrši faktička potpuna konfederalizacija, i time Jugoslavija i spoljni svet stave pred svršen čin. Umesto sadašnje zajedničke države, na njenom tlu bi se pojavilo šest faktički potpuno suverenih država, koje bi na taj način postale i njeni faktički sukcesori. Taj lukavi plan Slovenije već se približava svom potpunom ostvarenju.

Kada bi konfederaciju želeli svi jugoslovenski narodi i njihove republike (a rekli smo da dva naroda to, sasvim izvesno, ne žele, što je dovoljno da se ceo projekt stvaranja konfederacije Jugoslavije osujeti), Jugoslavija bi bila jedinstven primer u istoriji stvaranja konfederacija; to bi bila jedina konfederacija koja je stvorena „iznutra“, s obzirom na to da su u svetu sve, inače, malobrojne konfederacije stvorene „spolja“, tj. od strane država koje pre sklapanja konfederalnog ugovora nisu bile u okviru jedne bilo unitarne, bilo federalne države. Rečju, sve konfederacije nastale su *agregacijom*, a nikada do sada nisu nastale *devolucijom*. Isto tako, kada bi se od sadašnje Jugoslavije stvorila konfederacija, bilo bi to prvi put u istoriji, da se jedna federacija preoblikuje u konfederaciju, jer je do sada (poslednja konfederacija pre-

1885

stala je da postoji pre 125 godina) bilo poznato samo obrnuto (primeri SAD, Švajcarske, Nemačke). Prema dosadašnjim istraživanjima, federacije su propadale stoga što su se nekad federalne preobražavale u unitarne države (Kamerun, Gana, Uganda, Libija, Burma, Mali i sl.).

No, svet će već jednom morati da počne da se privikava na to da će Jugoslavija u oblasti državnog i ustavnog uređenja, pošto se propisno „ugruvala“ i izvukla određena naravoučeni-ja, prestati da mu nudi prizore u stilu „viđeno prvi put i nikada više“. Jugoslavija će i u toj oblasti morati da se „unormaljuje“, jer je dosadašnje eksperimentisanje njenim državnim uređenjem ugrozilo sam njen opstanak.

Premda smatramo da je navedena ideja personalne federacije kao oblika državnog uređenja pravo rešenje jugosloven-skog problema, jer bi u takvoj Jugoslaviji svaki od šest jugoslovenskih naroda ostvario svoj nacionalni ideal – da svi pripadnici svakog od šest jugoslovenskih naroda budu građani iste države, nismo sigurni da će, najpre, naciokratije prihvatiti taj predlog.

Ali, pošto su se dva od šest konstitutivnih jugoslovenskih naroda izjasnili za federalnu Jugoslaviju, u slučaju da se želi klasična federacija, zasnovana na vertikalnoj podeli državne vlasti na teritorijalnoj osnovi, užurbano bi trebalo raditi na dva koloseka (jer je kriza već na samom vrhuncu). Prvo bi, u duhu prava naroda na samoopredeljenje, svi jugoslovenski narodi referendumom trebalo da se izjasne da li su ili nisu za federalnu Jugoslaviju (konfederacija je, videli smo, negacija Jugoslavije, a regionalna država, u osnovi unitarna država koja ignoriše etničku složenost, negira državnopravno izražavanje višenacionalnosti). Istovremeno bi, po postupku predviđenom za promenu postojećeg ustava (tu bi, svakako, trebalo da se u skladu sa promenom političkog bića Jugoslavije promeni i politička „supstanca“ Skupštine Jugoslavije, a to znači da je neophodno na višestranačkim izborima po republikama konstituisati novo savezno veće Skupštine Jugoslavije) trebalo doneti ustavni zakon o otcepljenju naroda iz Jugoslavije. Naime, taj postupak je u osnovi konfederalan, a pravo naroda na otcep-ljenje je nepotrošivi sastojak nacionalne suverenosti, koju Ustav u članu 3 izričito utvrđuje. Time bi se raščistilo osnovno pitanje – koji narodi ostaju u federalnoj Jugoslaviji, a koji iz

nje odlaze, po osnovu prava naroda na otcepljenje. Bitno je da se o otcepljenju glasa u okviru naroda, a ne republika. Glasači su ne svi građani u republici nezavisno od nacionalne pripadnosti, nego svi pripadnici naroda nezavisno od toga u kojoj su republici nastanjeni ili nezavisno od republičkog državljanstva. Biračko telo (glasači) utvrđivalo bi se na osnovu popisa stanovništva, tj. izražavanja o nacionalnoj pripadnosti na osnovu popisa stanovništva.

Narodi za koje se utvrdi da ostaju u Jugoslaviji trebalo bi da na federalnom načelu konstituišu ustavotvornu skupštinu, koja bi donela nov federalni ustav. Izbori za ustavotvornu skupštinu bili bi neposredni, višestranački i slobodni. Ustav usvojen u ustavotvornoj skupštini trebalo bi da se potvrdi na referendumu, a ustavotvorna skupština, posle uspešno sprovedenog referenduma, trebalo bi da nastavi sa radom kao federalna skupština, tj. kao zakonodavno telo federalne države. Federalni ustav trebalo bi da sprovede sledeća tri zahteva: *prvo*, da materijalnu „supstancu“ federalne države svede na zajedničke interese federalnih jedinica, jednoglasno utvrđene; *drugo*, da obezbedi subjektivitet federalnih organa u ostvarivanju jednoglasno utvrđenih zajedničkih interesa, i *treće*, da garantuje potpuno pravo federalnih jedinica na samoorganizovanje.

Kada je reč o opstanku Jugoslavije, optimizam i sigurnost uliva to što u njoj želi da ostane njena matična jedinica, koja ju je svojevremeno i stvorila – Srbija, ujedinjena sa Crnom Gorom (i pre toga sa Vojvodinom). To su jedine dve države koje su bile priznate, dok je Država Slovenaca, Hrvata i Srba bila samozvana država koja je trajala samo nešto više od mesec dana.

S U M M A R Y

CURRENT STATE LEGAL PROBLEMS OF YUGOSLAVIA

The Constitution of Yugoslavia of 1974 led under the question mark the further existence of Yugoslavia after seventy years of its being a state. The Yugoslav republics, which have attained the status of national states, became independent to such a measure that they wish to proclaim themselves sovereign states. Such their status would mean the end of the common state of Yugoslavia. In negotiations on a new organization of Yugoslavia three ideas have been mentioned to date: Yugoslavia as confederation, Yugoslavia as federation, and Yugoslavia as unitary state.

The author maintains that the realization of the idea of Yugoslavia as confederation is not feasible, because such a solution is not acceptable to all of the Yugoslav republics. The organization of Yugoslavia as a regionalized state is not realistic, since it excludes the nation as the deciding factor in such a state and ignores the ethnical complexity of the country. Because of the fact that on the recently held parliamentary elections two of the Yugoslav republics have indirectly declared themselves in favour of Yugoslavia as federation, and still maintain such their position, the existence of Yugoslavia as a federation is not being questioned according to the rules of the constitutional and international law (the rule of continuity). Those of the Yugoslav nations which do not wish to remain within the federal Yugoslavia could realize, applying the procedure foreseen by the Constitution, the inalienable right of nations to secession, and create their independent national states. In such a case, however, questions of state boundaries, and of recognition of newly created states will be opened.

The author considers that the most appropriate form of solution of the state legal problem of Yugoslavia is the personal federation – the idea being worked out on the basis of the latest changes in the Constitution of Belgium. However, since he assesses that the adoption of even this idea cannot be realistically expected, because it would be rejected by powerful natiocracies, he works out the realization of the idea of Yugoslavia as a federation in the case that such solution will be wished by two of the Yugoslav federal units (Serbia and Montenegro), which were in the time of genesis of Yugoslavia the sole internationally recognized Yugoslav constitutional factors.

R E S U M E

LES PROBLEMES ETATICO-JURIDIQUES CONTEMPORAINS DE LA YOGOSLAVIE

Par le Constitution de l'année 1974, après soixante-dix ans de l'existence, on a mis en question l'existence de la Yougoslavie. Les républiques qui ont pris les caractéristiques des Etats nationaux sont devenues tant indépendantes et ont voulu se proclamer comme des Etats souverains, que cela signifierait la fin de l'Etat commun, la Yougoslavie. Pendant les séances sur la nouvelle ordre de la Yougoslavie, on a mentionné trois idées: la Yougoslavie comme une confédération, la Yougoslavie comme une fédération et la Yougoslavie comme un Etat unitaire.

L'auteur estime que la réalisation de l'idée de la Yougoslavie comme une confédération n'est pas possible parce qu'une telle résolution demande l'accord de toutes les républiques. L'idée d'un Etat régional est irréelle car elle exclue la nation comme le sujet de la décision et ignore la complexité de la question nationale. Par l'intermédiaire des élections parlementaires, deux républiques ont déjà exprimé sa volonté de faire une fédération et continuent de s'exprimer comme ça, d'après le Droit constitutionnel et international continuité de l'existence de la Yougoslavie n'est pas en question. Les peuples yougoslaves qui ne vont pas resté dans un Etat fédéral de Yougoslavie, pourraient, d'après la lois constitutionnelle, réaliser le droit non consommable de la sécession et

créer un Etat national indépendant. Dans ce cas la question des frontières et de la reconnaissance des Etats nationaux nouveau-nés est ouverte.

La forme la plus acceptable de la résolution du problème yougoslave, d'après l'auteur, est une féédération personnelles et cette idée il développe se basant sur les changements de la Consitution belge. Mais, tout de suite l'auteur rejète cette idée à cause de résistance possible des forces natiocrates, et développe une idèe de la Yougoslavie comme la fédération en cas de concordance des volontés de deux unités fédérales (la Serbie et le Monténégro), qui, en temps de la création de la Yougoslavie ont été un des sujets constitutionnels et les seuls reconnus par la communauté internationalé.

Р Е З Ю М Е

СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЮГОСЛАВИИ

Конституцией из 1974 года после 70 лет поставлено под вопрос дальнейшее сущемтвование Югославии. Республики, получившие свойства национальных государств, в такой степени стали самостоятельными, что желают провозгласить себя суверенными государствами. В состоявшихся до сих пор разговорах о новом устройстве Югославии упоминались три идеи: о Югославии как конфедерации, о Югославии как федерации и о Югославии как унитарном государстве.

Автор считает, что не имаются возможности для осуществления идеи о Югославии как конфедерации, потому что с таким решением не соглашаются все республики. Осуществление идеи о Югославии как региональном государстве не является реальным, ибо исключает нацию, как субъект принятия решения в таком государстве и игнорирует этническую сложность страны. Так как на парламентарных выборах две республики высказались за Югославию как федерацию, и все еще так декларируются, существование Югославии как федерации в согласии с конституционным и международным правом /континуитет/ не ставится под вопрос. Югославские народы, не желающие остаться в федеральной Югославии, могли бы в согласии с поступком, предусмотренным конституционным законом, реализовать неизрасходованое право на отделение и создать независимые национальные государства. В таком случае открывается вопрос границы и признания неовосоздавшихся национальных государств.

Авотр считает, что самой подходящей формой решения государственно-правовой проблемы Югославии является персональная федерация-идея, разрабатываемая им на основании новейших изменений бельгийской конституций. Но, будучи не считает реальным принятие и этой идеи, ибо она вызовет сильное сопротивление нациократий, он разрабатывает осуществление идеи о Югославии как федерации в случае, если ее желают две федеральные единицы /Сербия и Черногория/, которые, кстати, во время создания Югославии, были одним из ее учредительных субъектов и единственным, обладавшим международным признанием.