

Међународноправни континуитет државе с освртом на континуитет СФРЈ – СРЈ

УДК 341.218:35.071(497.1)

Проф. др Гавро Перaziћ, пуковник у пензији

Промене у основним елементима државе (територија, становништво, власт), изазване ратовима, револуцијама, државним ударима итд. услед којих је долазило до распадања, сецесије, анексије, дебелиације и других промена у правном статусу одређене државе и њених делова, увек су у историји изазивале дилеме да ли ће и који део те државе имати континуитет претходне државне заједнице, као и права и обавезе које је она имала. Сада је тај проблем веома актуелан за СР Југославију, којој, на жалост, неке државе још увек оспоравају то право.

Европска заједница – чинилац дезинтеграције СФРЈ

Основни интерес народа који жели да сачува своју државу и да живи у њој, преваходно Срба и Црногораца у фази решавања југословенске кризе, било је обезбеђење континуитета државе у свим њеним унутрашњим и спољним функцијама. Питање је веома актуелно и значајно, јер је после сецесије четири републике – од којих су три повеле веома криви и прљави рат, прво против Југославије, њихове заједничке државе, а затим против Срба у њиховим границама – наступио тренутак када су те републике признале као независне државе прво европске државе, првенствено чланице Европске заједнице, која је под притиском Немачке, неправедно и преурањено пришла том признању, не чекајући да тај проблем уреди југословенски уставотворац, којем је према Уставу једино и била дата та ингеренција. Дакле, примењена је сила у унутрашњем грађанском рату против легалних власти државе, те је политиком силе и свршеног чина желела да се постигне сецесија. Најзад, све те некадашње републике СФРЈ постале су чланице УН, па је на тај начин амнестирана употреба силе у унутрашњем праву ради сецесије дела државне територије. Европска заједница је одлучујуће потпомогла тај процес, поред осталог зато што је изневерила обећање да ће методом добрих услуга посредовати у југословенској кризи. Наиме, таква њена улога се убрзо преобратила у мешање у унутрашње послове југословенске државе.

Европска заједница је, поред осталог, на задовољство четири сецесионистичке републике, понудила концепт поштујући њихову вољу, према којем Југославија као јединствена држава не постоји, па треба одмах и директно прећи на ново уређење односа између њених шест република. Такву концепцију, наравно, нису прихватиле републике

Србија и Црна Гора. Јер, такав диктат, уз примену економске казне против СР Југославије (Србија и Црна Гора), очито је указивао на намеру целокупне европске интеграције да својим концептом „разбијене“ Југославије оспори право оним републикама и народима који желе да очувају своју државу, макар с умањеном територијом и умањеним бројем становника, која ће по државном бићу бити идентична претходној Југославији и способна да очува свој унутрашњи уставноправни и међународноправни континуитет.

Уставноправна основа континуитета државе

Страни аутори, али и југословенски правници који се баве науком међународног права, имају различито мишљење о томе да ли је садашња Југославија континуитет СФРЈ или је то нова држава, која треба да се сусретне са свим уобичајеним препрекама на путу да постане равноправан члан међународне заједнице.¹ У вези с тим проблемом изрицале су судове разне међународне институције и организације: Арбитражна комисија, Конференција о Југославији, КЕБС, УН итд. Заправо, пошто је „успешно извршен задатак“² рушења Југославије и усвајања републичких декларација о независности у периоду од јуна до октобра 1991. године, на другој страни био је у току процес за очување дела те државе баш као Југославије. Тако су 2. фебруара 1992. представници Србије и Црне Горе, на састанку у Титограду, усвојили „Основе уређења и функционисања Југославије као заједничке државе“, у којима је изричито указано: „Заједничка држава обезбеђује континуитет Југославије“ и има своје симболе и химну са главним градом Београдом. Затим је 27. априла 1992. уследила Декларација са свечане седнице Скупштине СРЈ и двају република у Београду, у којој такође изричито пише (тач. 1): „Савезна Република Југославија, настављајући државни међународноправни и политички субјективитет Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, обавезује се на поштовање свих обавеза СФРЈ које је она на међународном плану преузела“, а у црногорском уставу од 12. октобра 1992. у уводу се указује на одлуку грађана Црне Горе „да наставе да живе у заједничкој држави Југославији“. На тај начин је завршен процес уставноправног уобличења континуитета државе, па је престао да важи устав СФРЈ из 1974. године.

Поставља се питање, у вези с тим, зашто те две републике не могу да очувају део некад заједничке државе ако су четири републике могле да се отцепе противно уставном систему и створе своје независне државе. У теорији, као и у одлукама међународних тела, наиме, избио

¹ Видети у вези с тим дискусију у ЈРМП (превод из АЈИЛ), бр. 4, октобар 1992, и бр. 2, април 1993, стр. 297–325; ЈРМП, бр. 1–2, 1993, као и Обрад Рачић, *СР Југославија: дисконтинуитет чланства у Уједињеним нацијама*, стр. 42–55; *Међународно право и југословенска криза*, Зборник, приредио Милан Шаховић, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1996, стр. 44–47.

² Тако се изразио С. Месић, председник Председништва СФРЈ у Сабору СРХ када је напустио своју дужност.

је спор о томе да ли те две републике могу да полажу право на то да тај њихов део чини континуитет старе државе у међународном праву као што су га саме конституисале у унутрашњем праву. Јер, конституисање њихове државе као продужење живота старе државе према уставном праву ствар је њихове одлуке и воље, али је постало спорно код неких аутора да ли је исто и када је реч о међународном праву.

Југославија је неспорно постојала и у фази поступка отцепљења тих република и након њихове сецесије са свим својим конститутивним елементима (истина, редукованим). Постојећа власт (или њен остатак) имала је суверену надлежност над народом, војском и полицијом, и одржала је нетакнут правни поредак над делом државе који је одлучио да остане као целина у Југославији. Иначе, институције врховне власти – Председништво, Савезну скупштину и Владу, напустили су представници сецесионистичких република. Тако је уставни шеф државе – Председништво СФРЈ, било преполовљено. Остала су четири члана Председништва који су репрезентовали Уставом одређени врховни орган власти, мада су се, на жалост, страни чиниоци игнорантски односили према кредибилитету и уставноправној основи његовог функционисања и државне активности. Но, упркос томе, нису прекидали везу с тим органом, и *de facto* су са њим наставили однос какав су и пре имали са Председништвом СФРЈ, без обзира на то што су тај однос спустили на нижи ниво и на дипломатском плану.

Оцена да је четворочлано Председништво СФРЈ „нелегитиман“ орган, како је настојала да представи ЕЗ, и напуштање савезних органа од стране представника сецесионистичких република, треба сагледавати у оквиру постојећег уставноправног статуса Председништва који је био правно утврђен много раније, када се није ни помишљало да може доћи до грађанског рата. Наиме, још у Одлуци Председништва СФРЈ бр. 36, од 21. новембра 1984, створена је правна основа за то да у условима „непосредне ратне опасности“, а према Пословнику о раду Председништва, тако редуковано Председништво може законито да обавља своје дужности. Заправо, према Уставу СФРЈ и Пословнику о раду Председништва, прелазак Председништва на рад у условима непосредне ратне опасности био је могућ ако Председништво са двотрећинском већином, тј. са шест гласова, оцени да се земља налази у стању непосредне ратне опасности. У том случају Председништво СФРЈ требало је да ради у саставу који се може окупити, као и да доноси уредбе са законском снагом ако је блокиран рад Савезне скупштине, што је био случај већ више месеци. И управо 1. октобра 1991, на седници Председништва (у одсуству чланова из Хрватске – Месића, и из Словеније – Дрновшека), усвојена је једногласно оцена о политичко-безбедносној ситуацији у земљи о томе да се земља налази у стању непосредне ратне опасности, што Председништву обезбеђује легалну основу за деловање без обзира на то колико је његових чланова присутно. О томе су светска и домаћа јавност обавештене посредством саопштења, у којем се, поред осталог, каже: „Председништво СФРЈ је констатовало да је на 143. седници

одржаној 1. октобра 1991. године, Председништво СФРЈ размотрило политичко-безбедносну ситуацију у земљи и једногласно оценило да смо суочени са опасношћу општег грађанског рата, и да се земља налази у стању непосредне ратне опасности, о чему је домаћа и међународна јавност већ обавештена путем службеног саопштења са те седнице“. Текст саопштења гласи: „На данашњој седници Председништва СФРЈ констатовано је да су се стекли услови да Председништво СФРЈ ради и делује на начин предвиђен Уставом СФРЈ у условима непосредне ратне опасности и у складу са Одлуком Председништва СФРЈ бр. 36. од 21. новембра 1984. године, која до сада није промењена“.

Прелазећи на услове рада за време непосредне ратне опасности, Председништво СФРЈ отклонило је могућност блокаде свог рада и преузело „на себе одређене ингеренције Скупштине СФРЈ, која се не може састати“: „Председништво СФРЈ донело је одлуку о раду и начину свог рада у условима непосредне ратне опасности, којом се обезбеђује континуитет рада Председништва СФРЈ. Према тој одлуци Председништво одлучује већином гласова присутних чланова Председништва СФРЈ...“

Консеквентно наведеној регламентацији и четворочлано председништво и његова делатност били су засновани на Уставу, па се у вези с тим његова активност веома добро одразила на континуитет целокупне државно-правне структуре СФРЈ, која је очувана и кориштена за правну стабилност процеса изградње оних механизма државе који обезбеђују њен континуитет. Та власт државног врха није имала ништа мање ауторитета у односу на Србију и Црну Гору, од некадашњег целовитог председништва у односу на СФР Југославију. Најзад, то председништво је припремило и осигурало даље процесе реструктурирања старе државе у СРЈ, организовало вишестраначке изборе и доношење новог устава и проглашења Савезне Републике Југославије. У читавом том деловању свој рад је заснивало на постојећем уставу, тако да уставно стање није имало никакав прекид, што обично бива у условима грађанског рата у једној држави.

Међународноправна основа континуитета

Какав су третман ти процеси добили од стране међународне заједнице показало се још у Мишљењу бр. 1, од 10. децембра 1991,³ у којем Арбитражна комисија ЕЗ у основи указује на следеће:

- питање постојања или непостојања неке државе третира се зависно од принципа међународног права;
- СФРЈ сачувала је свој међународноправни персоналитет, али су републике (Словенија, Хрватска, Македонија и Босна и Херцеговина) испојиле жељу за независношћу путем референдума;

³ Видети: Резолуције Савета безбедности УН, „Међународна политика“, Правни факултет, Факултет политичких наука, Београд, 1994, стр. 103–104.

– став и функционисање основних органа федерације више нису задовољавали захтеве партиципације и репрезентативности једне савезне државе;

– њену немоћ показало је прибегавање сили у односима тих елемената;

– СФРЈ ангажовала се у процесу распадања, али републике су те које би требало да испоље жељу за стварањем нове асоцијације с демократским институцијама по свом избору;

– постојање или непостојање једне државе и њено признање имају чисто декларативну природу.

Арбитражна комисија се бавила тим проблемом у још неколико својих мишљења. Тако је у Мишљењу бр. 8, од 4. јула 1992, дакле после усвајања Устава СРЈ, констатовала „да је постојање једне савезне државе која се састоји од више различитих федеративних целина озбиљно угрожено када се већина ових ентитета, који обухватају већи део територије и становништва федерације, претвори у суверене државе, тако да се савезна власт не може више спроводити“. Најзад, била је веома изричита у Мишљењу бр. 10, од 4. јула 1992, где ипак тврди да, након констатује да СРЈ на основу међународног јавног права одговара критеријумима који су наведени у Мишљењу бр. 1 од 29. новембра 1991, „реч је о новој држави“, те самим тим она не ужива признање „које је у потпуно другачијим околностима уживала СФРЈ“, али „има разлога за признање ове државе од стране других земаља“.

Комисија је, истовремено, донела дефинитивни суд о судбини Југославије, констатујући да су државе произишле из ње приступиле узајамном признавању и тако обелоданиле да је окончана свака савезна власт на њиховим територијама. Даље се указује да више не постоје и не функционишу заједнички органи и да бивша заједничка територија и становништво потпадају убудуће под суверену власт нових држава. Бивше републике – државе признала је ЕЗ и бројне друге државе, а примљене су и у УН 22. маја 1992. године. У Резолуцији Савета безбедности помиње се само „бивша СФРЈ“ и аутоматски се не обезбеђује континуитет некадашње СФРЈ, а и Европски савет спомиње само „бившу Југославију“ и да је процес распадања „дошао до краја“, те да треба констатовати да „СФРЈ више не постоји“.

Док је мишљење Арбитражне комисије еволуирало у став да наступа коначни нестанак државе СФРЈ са политичке карте Европе, у нашој земљи је држава преуређивана и стварани су сви атрибути који ће је учинити правно способном и одговорном за очување државног бића Југославије. Међутим, тада се умешала ОУН, која је читавом процесу дала интернационални садржај врхунског правног карактера. Наиме, у резолуцијама и другим актима органа УН суштински су озваничени ставови Арбитражне комисије и ЕЗ, чиме им је дат врхунски правни ниво.

Савет безбедности УН, већ 30. маја 1992, у својој резолуцији бр. 757, наглашава да захтев СР Југославије (Србија и Црна Гора) да аутоматски настави чланство бивше СФР Југославије у Уједињеним

нацијама „није опште прихваћен“, а већ Резолуцијом бр. 777, од 19. септембра 1992, утврђује да је „раније позната држава као Социјалистичка Федеративна Република Југославија престала да постоји“, те да није био опште прихваћен захтев СРЈ (Србија и Црна Гора) „да аутоматски настави чланство бивше СФРЈ у Уједињеним нацијама“. У вези с тим, Савет безбедности је препоручио Генералној скупштини УН да донесе одлуку да СР Југославија (Србија и Црна Гора) поднесе захтев за пријем у чланство Уједињених нација и да не учествује у раду Генералне скупштине.⁴ Слично је било и становиште Генералне скупштине УН у Резолуцији бр. 47/A, од 24. септембра 1992, као и других међународних институција и тела.⁵ Дакле, постоје два различита схватања, у наведеним националним правним актима и међународним документима, према којима национално право утврђује континуитет државе, а међународне институције, укључујући и УН, то не признају.

Стари проблем правне историје Југославије

Интересантно је да се наведени проблем не појављује први пут у историји правне мисли Југославије. Наравно, реч је о различитим околностима: први пут је то било у случају уједињења (*union*), а сада у случају разбијања земље (*démembrement*). Заправо, у југословенској правној мисли постојале су код неких истакнутих професора права дилеме између два светска рата у вези са Краљевином СХС: да ли је то нова или стара држава, односно продужена Краљевина Србија?⁶ Ту је била и посебна оцена Арбитражног суда у Женеви (спор око репарација и тумачења чл. 297. Версајског уговора) која се разликовала од оцене неких наших аутора. Тако је Ж. Перић навео три могућа мишљења. Према једном схватању, каже Перић, ни са становишта националног, ни са становишта међународног права не може се спорити да је то стара држава – увећана Краљевина Србија. Други су мислили, а то мишљење је више оспоравано, да је у погледу онога што се односи на спољне односе то стара, а у односу на унутрашње послове – нова држава, док је према трећем мишљењу, која прихвата и аутор, у оба случаја реч о новој држави.

Жолгер је сматрао⁷ да Адреса Народног већа и одговор регента Александра, 1. децембра 1918, садрже „међународно правно договорено прекинуће уставног континуитета, односно међународно-правно договорену револуцију устава и државе“. Слободан Јовановић⁸ је мислио да

⁴ Исто.

⁵ Резолуција СБ 30. маја 1992; Комитет високих функционера КЕБС-а 8. јула 1992, Група 7 – Минхен, 8. јула 1992, и Европски савет – Лисабон, 24. јуна 1992. године.

⁶ Видети: Živojin Peritz, *Principeaux Traits caracteristiques de la constitution de Royaume Serbes, Croates et Slovènes* du 28. juin 1921. RDI 1924, p. 261.

⁷ И. Жолгер, *Да ли је наша Краљевина стара или нова*, „Словенски правник“, бр. 3-4, књ. XXXVII, Љубљана, 1923.

⁸ Слободан Јовановић, *Je ли наша држава стара или нова*, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 4/1923, стр. 345-452. О. Рибарж, *Да ли је наша Краљевина стара или нова држава*, „АПДН“, бр. 4/1923, стр. 245-258.

је Србија само трансформисана, што допушта претпоставку да се са Србијом десило оно што и са Краљевином Сардинијом када је постала Краљевина Италија. У спољном статусу Краљевина Србија није допуштала прекид континуитета – задржала је важност својих међународних уговора и протегла их на целокупну територију Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Неки писци сматрају да Краљевина СХС није била просто увећање Србије, али да је остварен њен континуитет.⁹

Интерни и међународни континуитет

У доктрини међународног права скреће се пажња на тај проблем. Тако се указује да је могуће у државном поретку потврдити континуитет кад се новим уставом мењају ствари јер је то воља државе, док је у међународном праву континуитет држава у сталности и ефективности једне независне политичке организације ма каква она била, што је сагласно теорији о подели та два правна система. Није непознато, иначе, у унутрашњем праву да се прекидају идентитет и континуитет, трајно или повремено, или да се један прекида док други преживљава. То се обично дешава услед значајних промена у унутрашњој политичкој организацији државе. У погледу интерног права континуитет правног поретка је једино неопходан да би се утврдио континуитет државе, док се у погледу међународног права континуитет државе одређује према сталности територијалног простора на којем се успоставља ма која независна политичка организација.¹⁰ Доктрина међународног права углавном се слаже да у том погледу нема неких правних правила. Једни аутори сматрају да континуитет или ишчезнуће држава треба да буду регулисани искључиво њиховим интерним правима и, према томе, међународно право треба да се обрати једино интерном праву да потврди, конкретно, стварну ситуацију.¹¹ Супротно томе, део доктрине подржава став да су два домена, међународно и интерно право, издвојена и да решење о континуитету или ишчезнућу државе прихваћено у државном интерном праву нема никакав утицај на међународно право.¹²

Сматрамо да има разлога за тврдњу да је реч о два вида континуитета. Унутрашњеправни континуитет, свакако, није услов за међународноправни континуитет. Задовољавање само унутрашњеправним континуитетом, без признања на међународноправном плану, нема ефекта и такво стање не би могло дуго да се задржи. Држава може формално-правно да установи унутрашњеправни континуитет и да понуди да се међународноправно призна, али ће одлука о томе зависити од других држава јер нема позитивних норми, чак ни обичајног карактера, које

⁹ Стеван Ђорђевић, *О континуитету држава с посебним освртом на међународноправни континуитет Краљевине Југославије и ФНРЈ*, Београд, 1967, стр. 161–2.

¹⁰ Giorgio Cansacchi di Amelia, *Identité et continuité des sujets internationaux*, RC. pp. 12–13 (FN 3. цитат према Келсену, *Teoria generale del diritto e dello stato-trad. Ital. de Gotta et Treves* – Milano, 1952).

¹¹ *Ictro*, (тако: Merkl, Ballardore, Pallieri, Biscarettidi, Ruffia, Quadri).

¹² *Ictro*, p. 11 (Kelsen, Vedross, Marek, Kunz, Perassi, Morelli).

их на то обавезују. У том вакууму ствара се могућност да политика потисне правне обзире, па се враћамо на аналогију са признањем државе са свим условима и последицама које проузрокује тај институт.

Са континуитетом је тесно повезано питање да ли су исто идентитет и континуитет државе јер се на основу њега може јасније одговорити на проблем континуитета. Cansacchi¹³ сматра да те појмове не треба мешати. Аутор заступа схватање да се може сматрати да једна држава континуирано постоји ако и даље траје као исти међународни субјект, тј. ако није ишчезла дебелицијом, анексијом некој страни држави или пријемом као држава чланица федералне државе. Маркова изводи закључак да је идентитет статични појам, а континуитет његово динамично својство. Наиме, не може се говорити о континуитету ако претходно није утврђено постојање идентитета државе, а држава се може сматрати „идентичном“ пређашњој држави када постоји „континуитет“ између тих држава.¹⁴ Дакле, на основу теорије, може се поставити питање је ли у нечему, посебно значајном, модификован или, можда, инсуфицијантан у стварности идентитет држава СФРЈ и СРЈ што би могло да изазове консеквенце у вези с правном оценом континуитета.

Континуитет као обавеза

У литератури постоји и проблем наметања континуитета држави против њене воље, јер у међународном праву постоји и континуитет одговорности државе. Било је случајева „наметања“ континуитета једној држави који она није хтела вољно да прихвати. Наравно, та воља је била условљена позицијом државе у одређеном тренутку. Обично је реч о положају неке државе после рата у којем је побеђена, или о унутрашњим променама за које се поставља питање да ли ће их прихватити друге државе, па јој се намећу обавезе као услов да се те промене признају.

На пример, Аустрији, као преосталом делу Аустро-Угарске, после Првог светског рата, савезничке и удружене силе наметнуле су „континуитет“ обавеза. У уговору о миру у Сен-Жермену 10. септембра 1919, у преамбули (као и у преамбулама других уговора версајског система), пошло се од тезе о континуитету.¹⁵ Заправо, у ноти од 2. септембра 1919. савезничке и удружене силе су саопштиле аустријској делегацији да „аустријски народ је и остаће до потписа уговора непријатељски народ“, а Република Аустрија биће сматрана као конститутивно језгро које је надживело пропаст целине. Аустријска влада је званично изјавила да ће привремено поштовати уговоре пропале монархије и истовремено је предложила преговоре за склапање нових уговора.¹⁶ Слично се десило

¹³ Cansacchi, *исто*.

¹⁴ К. Марек, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Geneve, 1954, р. 2, 3.

¹⁵ Cansacchi, *исто*, стр. 33.

¹⁶ Cansacchi, *исто*.

и са Русијом. Наиме, насупрот совјетској тези о новој држави, у ноти Велике Британије и Француске о царским дуговима, од 28. фебруара 1918, каже се: „Једна нација је одговорна за акте владе без да измена владе утиче на те обавезе“. Те две силе, као повериоци, навеле су „да руска царска влада кад је уговарала представљала је неспорно Русију и обавезала је дефинитивно, те ова обавеза не може бити одбачена од било које власти која командује или ће командовати Русијом“.¹⁷

Историјско искуство југословенске државе

Постоји правни проблем који се тиче наше прошлости, подједнако интересантан за обе републике, који се често чује од неких државника, па и институција, када желе јаче да образложе садашњи државно-правни статус двочлане федерације. Наиме, поставља се питање да ли може да се наслони наш захтев за континуитетом на већ стечене државности две државе чланице садашње федерације које су оне поседовале пре уласка у заједничку државу 1918. године. Заправо, поставља се питање да ли је СРЈ (Србија и Црна Гора), као субјект међународног права, наследник некадашње Србије и Црне Горе, које су пре 1. децембра 1918. постојале као самосталне државе и биле признате, као такве, чак и колективно, још на Берлинском конгресу 1878. године. Према некима, то би дало повода да се те две чланице Федерације појединачно идентификују с тадашњим двома сувереним државама, што би имало за последицу да се њихов заједнички и уједињени живот од 1918. године правно искључи из периода када су биле у заједничкој држави, што је и најважније за континуитет. То, другим речима, не би могло да оправда наш захтев за континуитетом садашње СРЈ и СФРЈ, јер се из СФРЈ не би могао изводити континуитет. Иако се питање могло чути у јавним расправама, чин стварања нове државе Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године означио је крај субјективитета уједињених држава из којих је настала нова међународноправна личност Краљевина. Слободан Јовановић је указао да су изасланици Народног вијећа већ затекли уједињену Србију, Црну Гору и Војводину, те је 1. децембра 1918. обављена размена писаних изјава између престолонаследника Србије и изасланика Народног вијећа, што се сматра чином оснивања државе Срба, Хрвата и Словенаца.¹⁸

На спољњем плану, признање те уједињене државе, и поред противљења Италије, нужно се наметало као и за остале новоформиране државе (Чехословачка, Пољска итд.). Вилсон је то први урадио, 7. јануара 1919, када је Лансинг издао формалну изјаву југословенској унији с поруком Трумбићу, министру вањских послова Србије, како је писало у поруци, у којој је саопштио одлуку САД да признају уједињење српског, хрватског и словеначког народа.¹⁹ Затим је уследило признање

¹⁷ Исто.

¹⁸ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Геца Кон, Београд, 1924, стр. 3–6.

¹⁹ Clarence A. Berdahl, *The power of Recognition*, AJIL, oct. 1920, p. 520.

од Велике Британије, 2. јуна, и Француске, 6. јуна. Италија је формално одбила да призна нову државу, а у преговорима се понашала као да је признаје. Бартош²⁰ указује да је потпуно признање везано за склапање међународних уговора 28. јуна 1919, али се ипак узима 1. мај као дан када је коначно решено признање уједињене државе Срба, Хрвата и Словенаца. У Версајском уговору и другим уговорима његовог система помиње са Краљевина СХС како у уводном делу, тако и у односним члановима текста уговора, чиме је и *de iure* Југославија била призната и уписана међу 32 чланице осниваче Друштва народа.²¹

Самим чином уједињења у једну државу престао је државни континуитет држава Србије и Црне Горе, који су имале још од Берлинског конгреса 1878. године. Он је спојен у једну државу и његово поновно оживљавање нема правне основе, јер он не спада у феномен оживљавања континуитета (*resurrection*), нити се може применити принцип *postliminium*, тј. ретроактивно дејство поново задобијене правне личности. У вези с тим поучна је једна правна конструкција проф. Кунза, који указује да ако једна држава ишчезне после губитка независности, њена евентуална и доцнија реконструкција као независне државе, с елементима које је некад поседовала, не означава ретроактивно никакав државни континуитет с ишчезлом државом.²²

Југославија је све време између два рата била чланица Друштва народа, током Другог светског рата била је савезничка сила, а на крају рата оснивач Организације Уједињених нација. Једним унутрашњим актом њој је потврђен међународноправни континуитет (Споразум Тито–Шубашић, 1944), иако је био прекинут унутрашњи правни поредак, што је добра основа за непрекинути континуитет од 1918. године. Све то упућује на закључак да је континуитет Југославије, без обзира на измене у њеном унутрашњем поретку, константно присутан у међународном праву, као што је то случај и са Југославијом као независном државом. Према томе, није било ни прве, ни друге, ни треће Југославије са становишта међународног права, већ постоји једна једина Југославија од 1918. године која и сада треба да продужи свој државно-правни век. Наиме, уставне промене не могу да буду услов за прекид међународноправног континуитета државе, јер с правом писци примећују да су скоро све државе Европе, Америке и Азије имале дубоке револуционарне промене у својим уставима, али су их треће државе увек признавале.²³

Промене у конститутивним елементима државе и континуитета

Увећањем или умањењем територије државе или броја становника, начелно, не прекида се континуитет државе. На пример, никада ниједна држава није сумњала да Француска, Немачка или Италија нису биле

²⁰ *Међународно јавно право*, књ. I, Београд, 1954, стр. 211.

²¹ Bogumil Vošnjak, *Annuaire de l'association Yugoslav de droit international*, 1937, V. VIII. pp. 17–18.

²² J. Kunz, *Identity of Stats under International Law*, AJIL, Vol. 49/55, p. 75.

²³ Sansacchi, *исто*, стр. 22.

нете државе и исти међународни субјект када су у последњим столећима њихова територија и њихова популација смањиване или повећаване.

Кунз,²⁴ у вези с тим, наводи да територијалне промене – било повећање, било редукација територије – не утичу на идентитет државе. Јер, позната су велика територијална повећања, уступања провинција другој држави, отцепљења дела држава или колонија, често револуцијом или ратом, и стварања нових независних држава. Територији се даје посебан значај приликом оцене да ли једна држава може имати континуитет старе државе, јер две различите државе на истом простору могу да постоје само једна после друге. Континуитет државе је очуван ако држава губи исти или већи део територије од оне која је сачувана, или кад је одвојена територија анектирана. Тако је Парагвај сматран истом државом пошто је изгубио две трећине своје територије у корист Бразила и Аргентине после рата 1865–1870. године.

Писци такође наводе у вези с правном квалификацијом територије, да држава губи идентитет ако се не сачува „основно језгро“ (неки кажу територијални нуклеус) или ако се територија сведе на веома мале пропорције.²⁵ Сасвим је сигурно да је веома тешко одредити државни (етнички) нуклеус који има значај за одређивање континуитета. Претпоставља се да је реч о некада значајним чиниоцима за стварање државе која се распала, или око које су се окупиле друге државе које су прошириле њену територију. Наравно, атрибут „језгро“ спориће у одређеном случају отцепљени делови и међународно право не може да усвоји тај критеријум, који је заправо невидљив. То је, можда, пре проблем историје него права, и зато се и указује да је тешко одредити тај нуклеус. Према некима, то је историјска колевка (*cradle*) државе или њен главни део, или чак неки други део који има историјски, емоционални или економски значај. При томе наилази се на потешкоће ако се тај нуклеус одређује за федералну државу која је састављена од разних раса, нација и слично, као на пример Швајцарска. Према нашем мишљењу, може постојати неколико нуклеуса, које заступају разни покрети за сецесију, што је већи разлог за распад државе. Будући да је и то један од узрока распада државе, не може му се придати значај приликом оцене континуитета нове и старе државе.

У тесној вези с територијом узима се и други конститутивни елемент државе – народ, што такође изазива неке теоретске правне дилеме. Заправо, приликом распада државе поставља се питање да ли су све државе сукцесори „нове“ државе или, ако је супротно, једна од њих наставља претходно разбијену државу. У том случају треће државе су присталице признања једне од држава као наследнице континуитета претходно настале државе кад се на територији државе наследнице

²⁴ J. Kunz, *исто*. (тако је, на пример, остао идентитет британске империје упркос настанку САД и Шведске, и поред издвајања Норвешке и Холандије, упркос стварању Белгије, Индонезије и Русије, и Пољске, Финске и балтичких република после Првог светског рата).

²⁵ W. E. A. Hall, *Treaties on International Law*. 8-th. ed. by A.P. Higgins, Oxford-London Press 1924. Према: Марек, *исто*, стр. 22.

налази највећи део народа бивше државе, или „етничко језгро“ које је у бившој држави било најбројније или политички преобладајно.

Етничко језгро се одређује на основу тога да ли народ који се налазио на територији једне државе наследнице чини етничко и историјско језгро које је некад доминирало у претходној разбијеној држави. Стога се наводи, на пример, да је Мађарска била формирана углавном од једне популације мађарског етничког порекла која је била доминантна у политичком животу бивше Мађарске краљевине, док су друга етничка језгра (Рутени, Хрвати, Словени, Талијани, Румуни итд.) била анектирана и, у политичком животу земље, у положају субординације. Иста ситуација је била и у Аустрији. Територија те државе, насељена народом немачког језика и расе, била је прво језгро хабзбуршке државе, која се проширила током векова апсорбујући разна етничка језгра (Бохеме, Моравце, Рутене, Талијане, Хрвате, Словене итд.). Према оцени трећих држава, немачка етничка група јавља се у оквиру Аустријске царевине као политички преобладајна. Слично је било и у Турској 1919. године, јер је скоро целокупно становништво говорило турски језик, било је исте расе итд. Међутим, то етничко језгро може у извесним случајевима да изазове много озбиљних проблема. Заправо, разбијање једне државе не би требало да даје основа само једној држави на континуитет ако је оно изведено на основу договора политичких језгара, уколико су била паритетно заступљена у бившој држави. Према томе, и у случају цепања једне федералне државе на неколико независних држава путем усклађене акције њихових власти треба искључити признање државног континуитета између ишчезле федералне државе и једне од отцепљених држава.²⁶ Међутим, садашњи случај са бившим СССР-ом не потврђује то правило, јер је Русија носилац континуитета иако је на основу договора нестао бивши Совјетски Савез.

Аутори, свакако, придају важност и бројном елементу популације. У вези с тим, осећа се уважавање већинског дела народа који је иначе био етнички већински у бившој држави. Указује се, такође, и на бројне промене које се нормално догађају код народа због рођења, смрти, емиграције и имиграције, што не може утицати на тај проблем.

У погледу власти као значајног елемента континуитета, немогуће је тражити идентичност у правном и политичком поретку. Несумњиво, једна стабилна власт, поред наведена два конститутивна елемента, мора да постоји у делу државе који пледира на континуитет. Јер, нова суверена држава ступа у живот, како кажу писци, ако има четири услова: организован и ефективан правни поредак, сигурност за извесну територију и народ. Тај правни поредак мора да буде искључиво и непосредно подређен међународном праву, које одређује да ишчезнуће једног од та четири елемента има за последицу ишчезнуће суверене државе. Исто тако, претпоставља се да извесне измене једног, или више

²⁶ Cansacchi, *исто*, стр. 34.

елемената неће имати за правну последицу ишчезнућа државе, већ остаје недирнут њен идентитет. Такође, указује се, да се исто може догодити и кад се тотално измени територија, под истом владом и правним поретком уз насељавање народа на разне друге територије (случај Бурске Републике).²⁷ Свакако, треће државе, да би признале или негирале континуитет, не узимају у обзир само један елемент државе, већ више њих, уз широке дискреционе оцене колико и којем елементу треба придати већу важност.

Нису изостала ни схватања да континуитет треба тражити у политичко-административној организацији, тј. скупу органа, јавних институција, централних и локалних, као и на основу чињенице да ли су шеф државе или извесни чланови владе претходне државе и даље на челу државе наследнице. При томе, дешава се да неки од тих елемената буду и занемарени. Тако је 1947. године, на основу мишљења једне *ad hoc* комисије, Генерална скупштина УН признала континуитет британском доминиону Индији и поред дубоких уставних промена.²⁸

Сви наведени елементи имају одређени значај, али је немогуће појединачно одредити њихов опсег важности и границе које су показатељ њиховог значаја.

Два конститутивна народа носиоци континуитета

Правна наука придаје важност модалитетима, тј. на који су начин државе разбијене, односно уједињене, јер међународно право не може сматрати нити прихватити, да се неке противправне радње и њихове последице могу признати као законите, на пример, оне с окупацијом или дебелиацијом. Што се тиче грађанског рата као модела рушења или стварања државе, треба се бити опрезан, јер у њему створено стање може на извесном степену да буде правно прихваћено без обзира на то што је тај рат типичан начин рушења старог уставног поретка насилним путем. Такав рат, наравно, може да се оконча на разне начине и да његове резултате, као фактичко стање, призна међународна заједница, што се догодило са СФР Југославијом. На жалост, та заједница је прерано признала државе које су из тог рата произашле, а игнорисала је југословенски уставни систем, чиме је умногоме била виновник распада Југославије.

Уставни суд СФРЈ, у неколико наврата заредом, осуђивао је разне сецесионистичке акте и поступке побуњеничких власти у републикама, али је све то међународна заједница игнорисала: епилог процеса рушења државе био је у корист побуњеничких делова народа и њихових република. Наравно, Арбитражна комисија исувише лако изводи статистику када жели да се ослони на величину становништва и територије који су тражили отцепљење. Као доказ да СРЈ не може аутоматски да представља континуитет СФРЈ узела је у обзир, у свом мишљењу од 4. јула

²⁷ Исто, стр. 38–39.

²⁸ UN. Doc. A/C 1/212, 11 oct. 1947.

1992. број популације и величину територије који су били за отцепљење, а над којима сада власти СРЈ немају компетенцију. Да се мало више удубила у израчунавање стварног броја становника и величину територије морала би доћи, ипак, до мало другачијег закључка. Заправо, неоспорно је да се не може сматрати да је желело сецесију 700.000 становника српског народа, на трећини територије Хрватске, као и 34 одсто становништва БиХ, са око 60 одсто територије БиХ која је била у поседу српског народа. Ако томе дода и српско и црногорско становништво из Србије и Црне Горе, статистички податак о величини становништва и територије која је била за рушења СФРЈ био би сасвим другачији од оног Арбитражне комисије. Др Митић²⁹ са разлогом указује на то да српски народ у бившим републикама Хрватској и Босни и Херцеговини није прихватио сецесију и да је дуго формирао и одржавао своје државне јединице (Република Српска је постала према Дејтонском споразуму признат ентитет), што значи да је сецесија обухватала мање од трећине СФРЈ, односно да јој се више од две трећине супротставило.

Чињеница да су две републике (Србија и Црна Гора) остале у држави да продуже њен опстанак и на правном плану означе њен континуитет није ни случајна, ни неважна. Њихова улога и приликом стварања претходне државе била је веома значајна у окупљању осталих народа који су је сачињавали а који до тада или никад нису имали своје државе, или су је вековима били изгубили. То се не може историјски негирати. Околност да су те две државе, и њихова два народа, остале у истој држави нужно указује и на то да је поступак других народа и њихових република међународно право означило као сецесију, што не би било могуће да су и те две прихватиле да постану независне државе. Тада би постојала могућност за концепцију о раздруживању, а било би бесмислено пледирање за континуитетом од стране само једне државе. Према томе, и на том плану идеја Европске заједнице доживела је крах, јер су ипак та два народа очувала државу, макар и у редукованом облику.

Процес отцепљења четири републике и, истовремено, одржање Југославије као државне заједнице наведена два народа стварност је која се не може побити. Ипак, садашња државна заједница – Југославија, има конзистентност нормалног функционисања са комплетним државним апаратом. Наиме, све време грађанског рата нити је заказао, нити ишчекао ниједан елемент власти и функција федерације. У име Југославије деловало је Председништво СФРЈ до доношења новог устава, а после тога ново конституисани органи врховне власти. И, док су сецесионистичке републике прекидале односе с правним поретком Југославије, унутар ње одвијао се процес преуређења државе на новим правним основама, што нико није оспоравао као суверена права наша два народа. Ново руководство земље је дограђивало државни поредак путем више-

²⁹ Др Миодраг Митић, *Међународно право у југословенској кризи*, Београд, 1996, стр. 178–179.

страначких парламентарних izbora и nastavilo da odrzava diplomatske odnose, iako na niжем nivou sa nekim државама, da ispunjava међународне уговоре и da obavlja и друге спољнополитичке активности.

Светска заједница, без сумње, бојкотијући Југославију и намећући јој тешке санкције, уз фаворизовање сецесије, направила је преседан који већ критикује уважени део међународноправне доктрине, као и угледне политичке личности света.³⁰ Међутим, са становишта међународног права, мора се констатовати да позитивних правних правила о сецесији нема, а нису се усталила ни обичајна правила да би изражавала *opinio iuris*. Досадашња пракса држава је разнолика и нејединствена, али је несумњиво да је план ЕЗ, садржан у Каринктоновом предлогу, искључивао сваку помисао о континуитету СФРЈ и СР Југославије. Верујемо да ће истраживачи у доктрини међународног права у поступцима светске заједнице према Југославији видети мрачне странице те правне науке, јер је светска организована заједница изневерила, пре свега, Повељу УН, *ius cogens* светског правног поретка.

³⁰ Исто.