

ЈУБИЛЕЈИ

Миодраг Мишко Вуковић

ПЕТ ГОДИНА ОД СТВАРАЊА СРЈ *

27. априла 1992. године Скупштина СФРЈ, односно њено Савезно вијеће, на основу предлога и сагласности Народне скупштине Републике Србије и Скупштине Републике Црне Горе, донијело је Одлуку о проглашавању устава Савезне Републике Југославије. Усвајајући и проглашавајући Устав СРЈ, Савезно вијеће Скупштине СФРЈ је пошло од слободарске, демократске и државотворне традиције, историјске повезаности и заједничких интереса државе Србије и државе Црне Горе, на темељу непрекидног субјективитета Југославије и добровољности удруживања Републике Србије и Републике Црне Горе.

СРЈ није држава без државног, уставно-правног коријена. Истина, од 1992. године до данас трају спорења да ли је она и нова држава, при чему мислим да су доминантнија мишљења, у теорији и пракси, да је СРЈ задржала међународни субјективитет Југославије и њен државни уставно-правни континуитет, а направила дисконтинуитет само са унутрашњим уређењем претходне Југославије. У сваком случају, од 27. априла 1992. године СРЈ уставно-правно постоји као држава.

Иначе, прва држава која је окупила јужнословенске народе на овим просторима, организована по савременом концепту, створна је 1. децембра 1918. године. Тога дана делегација Народног вијећа Словенаца, Хрвата

* Саопштење на семинару историчара Црне Горе - април 1997 год.

и Срба (познато је да је то било превасходно политичко тијело створено са амбицијом да се претвори у привремену власт на јужнословенској територији послје извјесног и очекиваног распада аустро-угарске монархије) свечаном адресом обратила се Краљевини Србији и позвала је на уједињење. Српски регент је одговарајући на свечану адресу прогласио уједињење у Краљевство СХС. Формалном чину стварања југословенске државе претходиле су двије важне историјске, државне, правне чињенице одлуке Велике, односно, Народне скупштине Војводине и Црне Горе које су одржане 25. и 26. новембра 1918. године, а које су донијеле одлуке о присаједињењу Војводине и Црне Горе Србији.

Земље које су ушле у прву југословенску државу, монархију, Краљевину СХС, имале су различиту државну и уставно-правну историју, што је имало директног утицаја на цјелокупно трајање нове државе па и на њену коначну судбину.

Србија је, прије уласка у Краљевину јужнословенских народа, била стара, међународно призната и независна држава. Србија је посебно у претходном вијеку имала врло буран, динамичан уставни развој. Србија је пет пута доносила уставе, имала велики број уставних реформи, да би Уставом из 1903. године, који је, узгред речено, по мишљењу познавалаца уставног права, рецепција српског устава из 1888. године, прихватила парламентарну монархију. Србија се тада организовала по угледу на Белгију из 1831. године, афирмишући принципе партријархалне демократије, гарантујући људска права и слободе и ослањајући се и на приватну својину.

За разлику од Србије, Хрватска је имала, у сваком случају, другачију уставно-правну историју, трајање и стварност са којом је ушла у Краљевину СХС. Никада држава у претходном периоду, у савременом смислу те ријечи, у оквиру Аустро-Угарске била је међусобном нагодбом са Угарском из 1867. године, а којој је претходила аустро-угарска нагодба из исте године, обезбиједила један вид територијално-политичке аутономије. али о државности, посебно у пуном смислу те ријечи, није било говора. Степену аутономије који је добила том нагодбом Хрватска, и то не читава у данашњем смислу ријечи, већ Хрватска са Славонијом без Далмације, није успјела да елиминише своју очигледну политичку и државну потчињеност. Дакле, ни Хрватска ни Хрвати нијесу имали ни потребну независност, ни националну слободу, па ни остало потребно за пуну државну афирмацију.

Слично Хрватима и Хрватској у прву Југославију су ушли Словенци и Словенија. Словенија је практично била више у саставу Аустрије него у саставу Угарске и није представљала никада неку посебну државно-правну чињеницу. Истина, неколико деценија пред улазак у прву Југославију на

словеначким просторима буди се национална свијест, настају обриси националног покрета који се утемељује у младој словеначкој буржоазији, покрета који је идејом покушавао да уђе у све социјалне слојеве словеначког друштва, али да дјелује и кроз институције Аустро-угарске монархије.

Босна и Херцеговина је до 1878. године, као што је познато, била у саставу Османског царства. Послије Берлинског конгреса постаје дио Аустро-угарске монархије, при чему је била прво окупирана па анектирана. Године 1910. добија елементе политичко-територијалне аутономије у оквиру монархије и то аутономије која је била знатно мање од оне коју је изборила Хрватска у оквиру исте монархије.

До балканских ратова Македонија је такође била у саставу Османског царства. Можда је Македонија од свих поменутих држава највише и најочигледније социјално, вјерски и национално угњетавана. Послије 1912. године Македонија је у саставу Србије. Интересантно је да и поред те чињенице српски Устав из 1903. године није важио за територију Македоније. Србија је Македонијом управљала декретима. Да ствар буде интересантнија, карактер тих декрета био је прилагођен ванредном стању. Једном ријечју, Македонија ни прије, а ни послје 1912. године, није имала, бар не довољно, простора за националну афирмацију, бар не очигледну и цјеловиту, а да не говоримо о државној афирмацији.

Одлукама Подгоричке скупштине Црна Гора је ушла у састав Србије и тим путем у прву јужнословенску државу. Црна Гора је уз Србију била, иначе, једина независна јужнословенска држава прије 1918. године. Црногорска стварност а посебно историја била је и тада и из данашњег угла врло интересантна. Црна Гора је вјековима имала, дакле, традиционалну племенску структуру. Пред уједињење била је скоро потпуно исцрпљена дугом борбом за независност, борбом коју је водила против Османског царства и Аустро-Угарске. Године 1905. Црна Гора добија први устав послје деценија апсолутне монархије. Први устав је Црној Гори дао шансу да развије модеран политички живот, што је за ове просторе изузетно значајно јер, понављам, требало је из традиционалне апсолутне монархије организовати модеран политички живот и државу.

Из претходно реченог видљиво је да су све ове заједнице имале врло различиту историју, да су биле под различитим утицајем доминантних цивилизацијских кругова, да су неке функционисале у амбијенту средњеевропских стандарда тога времена, друге под турским утицајем, треће у руско-византијском цивилизацијском кругу. Дакле, ове заједнице имале су различити друштвени развој, различиту религијску основу, различито уређење - од племенског до капиталистичког.

На таквим основама створена прва Југославија прошла је двадесетогодишњи пут чудне али нужне метаморфозе. Од уставног провизорија, створеног Видовданским уставом из 1921. године, преко октроисаног устава у фази отворене диктатуре из 1931. године, до уставног и државног слома 1941. године. У међувремену, недоречена, нестабилна, држава са пуно унутрашњих зазирања и предрасуда, доживјела је и фазе постепеног, чак уставног, издвајања Хрватске као бановине у посебну, не територијално-политички, већ скоро државну творевину, што ће имати импликације на каснија дешавања. Познато је, наиме, да је 1939. године Уредбом Хрватске бановине Хрватска добила, поред бана, Владу и Сабор као законодавно тијело.

1941. године противно правилима међународног права Југославија је уништена као држава, тачније уговором о примирју са Трећим рајхом 18. априла 1941. године Југославија је државно капитулирала.

1943. године АВНОЈ-ем су на нов начин ријешена основна уставна питања ослоном на НОП. Избори 1945. године, Уставотворна скупштина, Декларација о проглашењу ФНРЈ и Устав ФНРЈ од 31. јануара 1946. године, први и други Устав Југославије и први Устав у Европи, то је интересантно, послије Другог свијетског рата.

Инспирисан Уставом СССР-а из 1936. године, Устав ФНРЈ из 1946. године санкционисао је резултате НОБ-а, промовисао федералну државу од шест дјелова са народном демократијом и републиканским уређењем, државном својином, уз нешто задружне и органиченом приватном својином. Предлог револуционарног етатизма водио је ка уставној реформи из 1953. године, која је родила самоуправљање и друштвену својину. Затим, нови Устав из 1963. године и СФРЈ, почеци децентрализације и јачања републичких државности. Године 1968. покрајине постају елементи југословенског федерализма и брзо пристижу републике, а економски и политички систем наслонен је на интегрално самоуправљање.

1974. године нови и посљедњи Устав друге Југославије, о коме и данас трају контраверзе у лаичкој и стручној јавности, прије свега о државном уређењу, односно о томе да ли су јаке државе републике ослабиле а затим и разбиле Југославију.

Осамдесете карактерише криза као посљедица евидентних конституционалних грешака и једнопартијског монопола и распад СКЈ као владајуће и једине партије, распад из кога настају или послије кога остају републичке партије у дубокој конфронтацији. Увођење вишестраначја 1988. године, политички плурализам и све остало што се истовремено дешава, прије свега, Источној Европи постаје и југословенска стварност. Слиједи формални и фактички распад друге Југославије, сецесија република, неус-

тавно и насилно стварање нових држава Словеније, Хрватске, Македоније, које прије тога никада нијесу биле државе, касније и БиХ, дупли стандарди Европе и свијета, свеопшта криза, рат, страдања недужног становништва.

Нестанком друге Југославије Србија и Црна Гора су остале да поново одлучују. Двије старе јужнословенске државе, међународно признате, усудио бих се рећи, биле су на новом почетку, по трећи пут. Црна Гора, у којој је рођена југословенска идеја, која је првој Југославији принијела своју државност, своје државно име, која никада није била државно ускогрудна и национално себична, трећи пут у овом вијеку нашла се пред питањем којим државним путем даље ићи, сама или са другим који то хоће.

Вођена историјском искуством, властитом традицијом, државним и националним интересима црногорског народа и других, одлучила се и трећи пут за Југославију као свој слободан државни избор, као нову историјску шансу остварења и властитих, црногорских, интереса.

СРЈ су створиле Србија и Црна Гора. Нова федерална заједница није створена на ледини. Нова држава је израз сагласности Србије и Црне Горе, јединих које су је хтјеле, и представља континуитет државне личности Југославије, јер су Србија и Црна Гора фактички језгро те државе током читавог њеног трајања.

Стварању СРЈ претходила је сагласност о основним принципима на којима ће се темељити нова заједничка држава Србије и Црне Горе, јер је свака република уз снажан осјећај и сазнање о традиционалним везама српског и црногорског народа, о ономе што их је вјековима спајало, о заједничком поријеклу, језику, култури, вјери, традицији, економским интересима, жељела тачно да зна шта добија заједничком државом и какав ће имати положај у њој.

Црна Гора је Одлуком своје скупштине од 15. фебруара 1991. године предвидјела поступак и процедуру по којима ће црногорски народ и припадници других народа и народности, као грађани Црне Горе, самостално и слободно одлучити о будућем државном статусу Црне Горе и облицима њеног повезивања и сарадње са другима, одређујући тако своје дугорочне, националне и грађанске интересе.

Црногорска скупштина је тада закључила: "Државотворни карактер црногорског народа, суверенитет и територијална недјељивост Црне Горе, као и цјелина грађанских слобода и права свих њених становника, не могу бити доведени у питање одлуком било ког државног органа. Напротив, неотуђиво право да одлучује о судбини својој и државе припада искључиво грађанима Црне Горе".

Скупштина је затим донијела Одлуку о референдуму на коме ће се грађани изјаснити да ли су за то да Црна Гора, као суверена република, настави да живи у заједничкој држави Југославији равноправно са оним републикама које то исто желе.

Нацрт Одлуке, са референдумским питањем и принципима за организовање будуће државе, Скупштина је усвојила 18. јануара 1992. године. Стручна и јавна расправа трајала је око мјесец дана, након чега је Скупштина Црне Горе донијела Одлуку о референдуму, који је одржан 1. марта 1992. године. На референдуму је учествовало око 63% грађана Црне Горе са правом гласа, од којих је 95% позитивно одговорило и изјаснило се за наставак живота у заједничкој држави.

Црна Гора и Србија су дакле, прво почеле политички преговарати. Резултат тих преговора су Београдска иницијатива односно Основе уређења и функционисања Југославије као заједничке државе. Ти политички документи били су полазиште експертној групи која је почела рад на Уставу нове Југославије. Експертну групу одредиле су уставне комисије скупштина Србије и Црне Горе. Она је имала паритетан састав, односно једнак број чланова из двије уставне комисије. Као што је познато, експертна група је за врло кратко вријеме урадила Нацрт устава, који је одмах дат скупштинама Србије и Црне Горе на усвајање. Експертна група, прецизније, урадила је радну верзију Устава СРЈ, која је објављена 13. априла 1992. године, а већ 23. априла 1992. године почело је формално усвајање Устава СРЈ. Иначе, рад у експертној групи није преседан у уставној пракси. Не само да се свуда у припреми овако важних докумената користе експерти, него искуство говори да чак пишу и читаве уставне текстове. Устав Аустрије из 1920. године зове се и Келзенов устав по професору Хансу Келзену, чувеном правнику. Вајмарски устав Њемачке из 1919. године сматра се дјелом професора Хуга Прајса.

Црна Гора је ишла на референдум, а Србија није. Србија је усвојила Београдску иницијативу и *Основе за уређење односа у Југославији*. Србија се својим Уставом из 1990. године определијелила став да остаје у Југославији, а Устав је донијела управо на референдуму.

У Црној Гори *Основе за уређење односа у Југославији* постале су дио референдумског питања, односно његово образложење. У уводу *Основа* писало је да заједничка будућа држава предсатвља и обезбјеђује континуитет Југославије. У истом дијелу, утврђује се њен републикански облик владавине, како у сложеној држави, тако и у републикама чланицама, утврђују државни симболи и главни град - Београд. У првом поглављу *Основа* утврђују се начела равноправности република и грађана, добровољности ступања у заједничку државу, отворености заједничке државе за друге,

начела територијалног интегритета, гаранција људских права и слобода, владавине права, подјеле власти, начела вишестраначја и парламентаризма, слободног тржишта и самосталности организације власти у републикама. У другом поглављу *Основа* дефинисана је надлежност заједничке државе, суверенитет република, њихова овлашћења, дио суверенитета који се преноси на заједничку државу, одбрана и безбједност, спољна политика, међународни субјективитет и капацитет република, монетарни и царински систем, људске слободе и права, права националних и других етничких група која остају у републичкој надлежности.

У трећем поглављу *Основа*, поред осталог, говори се о принципима организације и рада органа заједничке државе.

Устав СРЈ је написан и садржи увод односно кратку преамбулу у којој је изражен историјски и државотворни разлог за стварање треће Југославије. Говори се о вјековним везама Србије и Црне Горе, о ономе што их је спајало и спаја, о слободарској и државотворној традицији двије државе које су међународно признање стекле у прошлом вијеку, које имају дубоке историјске коријене државности. Све то заједно, утемељено на добровољности ступања у Југославију, обезбјеђује континуитет државне личности бивше Југославије.

Задржаћу се овом приликом посебно на једном питању - поступку доношења новог Устава и његовог усвајања. Стварни творци Устава СРЈ, органи који су донијели Устав СРЈ, фактичке уставотворне скупштине су Скупштине република Србије и Црне Горе. Поновићу, *Основе* за уређење односа у заједничкој држави, као прима елемента Устава СРЈ, су почетни израз политичке сагласности Србије и Црне Горе о потреби даљег заједничког државног живљења, иза чега долази рад на Уставу, његово усвајање и стварање заједничке државе на добровољности.

Устав СРЈ су у истоветном тексту, уз претходан поступак усаглашавања, прво усвојиле Скупштине Црне Горе и Србије, а затим га као свој предлог упутиле Савезном вијећу Скупштине СФРЈ, које га је усвојило и прогласило.

У радној верзији Устава постојала је и алтернатива да Устав донесу републичке скупштине, прије чега би Скупштина СФРЈ донијела, а у складу са Уставом из 1974. године, Уставни закон о промјени Устава којим би се омогућило да о промјени Устава СФРЈ из 1974. године (доношењу новог устава) одлучују скупштине оних република које хоће да наставе да живе у Југославији. Промјене Устава биле су прихваћене, ако Устав буде усвојен у истоветном тексту у скупштинама, у овом случају, двије републике.

• Овом алтернативом хтјели се сачувати у објективно могућој мјери уставни континуитет, постићи јединство форме и садржине и учинити да орган који га усваја, републичка скупштина, то стварно и учини. Присталице оваквог рјешења указивале су на то да се тиме елиминише опасност да Устав доноси нелегитиман орган, Савезно вијеће Скупштине СФРЈ, односно да га донесе легитиман орган, скупштина републике, изабрана послје слободних демократских и вишестраначких избора. Али, разлози легалитета и континуитета који су, поред питања легитимитета, били кључни за одлучивање о поступку усвајања и проглашења Устава СРЈ, определили су рјешење које је испоштовано.

Устав СРЈ је донио, дакле, стари, истина питање је да ли у том тренутку и легитимни, орган уставотворне власти. Легитимитет Савезног вијећа и данас се доводи у питање и оспорава се, јер у том тренутку то вијеће није имало Уставом одређени кворум потребан за одлучивање о промјенама Устава, јер су, из познатих разлога, претходно из тог вијећа повукли своје делегате Словенија и Хрватска, један дио Босна и Херцеговина, а и други.

Треба рећи да су неки предлагали да се изабере и посебна уставотворна скупштина Југославије са мандатом само да усвоји Устав, што је честа пракса када се доносе уставни, посебно нових држава.

Тако је створена трећа Југославија у врло тешким и неповољним условима. Ту трећу Југославију дуго година нико није формално прихватио као државну чињеницу, нити је било очекиваног међународног признања. Послије рата кренуо је процес међународне афирмације и унутрашње стабилизације нове државне заједнице, али се мора признати још се налазимо на почетку. СРЈ није била по вољи свих ни у Црној Гори и Србији. У Црној Гори, која је други пут у овом вијеку увела парламентарни систем, све парламентарне странке, осим владајуће, један дио политичке, а и лаичке јавности био је за суверену Црну Гору, значи против било какве Југославије или другог облика шире државне интеграције Црне Горе или је био за шире интеграције, али не овакву каква је остварена. У овом другом случају ријеч је, прије свега, о покушају државне промоције националних програма, првенствено српских националних партија на црногорским просторима. То је и резултирало чињеницом да је велики број политичке јавности Црне Горе бојкотовао референдум на коме се о овоме одлучивало.

У Србији се десило слично. Осим владајуће партије, све остале парламентарне странке биле су за заједничку државу, али другачије организовану. Неке су преферирале свесрпску националну државу, поштујући републиканско уређење, друге су биле за исто то или слично али у монархи-

јском руку. Ти другачији погледи на државну стварност и будућност ових простора трају и данас и у Црној Гори и у Србији. У овим тешким временима многи се од њих радикализују и нуде као спасоносна рјешења.

У сваком случају, трећа Југославија је и даље пред великим изазовима и пред мукотрпним процесима међународне афирмације и унутрашње стабилизације и развоја.

Miograd - Miško Vuković

FIVE YEARS OF THE FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA

Resume

Yugoslavia has gone throughout an interesting journey in its historical development, since the foundation from the 1st of Decembre 1918 till the adoption of the legal Constitution on 27th of April 1992. It had many names: Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians, Kingdom Yugoslavia, Democratic Federativ Yugoslavia, Federativ Republic of Yugoslavia, Socialistic Federativ Republic of Yugoslavia, to addopt its present name of the Federal Republic of Yugoslavia. Each of forementioned names was followed by at least one change of the Constitution. This implies the country's dynamic internal development but also annouces a set of complex external circumstances. All these facts have influence on the actual Yugoslavia, the thrid one which is still challenged and facing hard procenes of international affirmation and internal stabilizaton, which are the conditions of sine qua non of its further development.