

**Др Милан Петровић\***,  
Редовни професор  
Правног факултета (у пензији),  
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ ЧЛАНАК  
doi:10.5937/zrgfni1674001P

UDK: 342.24

Рад примљен: 30.09.2016.  
Рад прихваћен: 25.10.2016.

## **САВЕЗНА ДРЖАВА (ФЕДЕРАЦИЈА) И САВЕЗ ДРЖАВА (КОНФЕДЕРАЦИЈА) У ОПШТОЈ ТЕОРИЈИ ДРЖАВЕ И ПРАВА И ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ (други део)**

**Апстракт:** На темељу истраживања различитих типова федерација и конфедерација, а посебно имајући у виду тип савеза држава у коме државе чланице нису нужно равноправне, али зато поједине државе чланице имају право на иступање (сецесију) из савеза, рад долази до закључка да је „Друга Југославија“ била, упркос називу, конфедерација. То решење представља кршење такозваног „другог споразума“ Тито–Шубашић од 1. новембра 1944. године, који је предвиђао организовање Југославије као федеративне заједнице. Кршење тог споразума отвара питање легитимитета „Друге Југославије“ и граница између њених бивших држава чланица, пошто те границе нису утврђене никаквим међународним уговором. С обзиром да постоји правни континуитет између Краљевине Србије те „Прве“ и „Друге“ Југославије, исправно решење се мора тражити у повратку на стање које је постојало пре настанка југословенске државе.

**Кључне речи:** савезна држава и савез држава; суверенитет; идентитет и сукцесија држава; државне границе.

Први појавни облик другог типа савеза држава била је самопроглашена Конфедерација јужних федералних јединица Сједињених Америчких Држава, која је од 1861. године до 1865. године безуспешно водила сецесионистички грађански рат против савезне државе. Устав те Конфедерације (Confederacy) заснивао се на схватањима познатог северноамеричког политичара и теоретичара уставног права из прве

---

\* milan@prafak.ni.ac.rs

половине 19. века, Калхуна (J.C. Calhoun; о њему v.: Jellinek, 1882, 187 илд.; Ebers, 1910, 145 илд.). По Калхуну, постоје само унитарна држава и савез држава. Савезна држава ни као појам ни као појава не постоји, те су с тога државе чланице Сједињених Америчких Држава које су усвојиле савезни Устав од 1787. године остале и даље суверене и задржале право на отцепљење; следствено томе, Савез нема сопствена, већ само „делегирана овлашћења“ (delegated powers). Но, по Калхуну постоје две врсте савеза држава: „конфедерација“ (confederacy) и „федерална влада“ (federal government). Централни орган конфедерације, какве су биле Сједињене Америчке Државе приликом свог настанка, једнак је скупштини дипломата који су се окупили да закључе како да се оживотвори какав савез или уговор између њихових суверена, с тим да се извршење препусти уговорним странама. Напротив, „федерална влада“ поседује као централни орган збиљску владу која непосредно делује на грађане држава чланица, при чему тај централни орган има како законодавна, тако и управна и судска овлашћења. Али, та власт централном органу не припада у својству сопственога права, јер је он такође створен пуком уговорном вољом држава чланица и није ништа друго доли носилац одређених владалачких права која су му делегирале државе. Остала владалачка права, и то како у погледу поседовања, тако и у погледу вршења, задржавају државе чланице; за разлику од „делегираних“, то су „резервисана овлашћења“ (reserved powers).

Устав самопроглашене Конфедерације био је заправо Устав Сједињених Америчких Држава, прерађен у смислу Калхунове „федералне владе“. У преамбули конфедеративног Устава је написано: „Ми, народ Конфедеративних држава, свака држава одлучујући у свом сувереном и независном карактеру, да би образовали трајну Федералну владу... решавамо и утврђујемо овај устав за Конфедеративне Државе Америке.“. Штавише, овај Устав могао се лакше променити него Устав Сједињених Држава, јер се за његову измену тражила, по слову чл. V Устава Конфедерације, ратификација од стране двеју трећина легислатура или конвенција држава чланица. Само, у чл. VI, одсек 5. Устава Конфедрације стоји: „Набрајање, у уставу, извесних права, неће бити тумачено да ускрати или умањи друга, која је задржао народ појединих држава.“

Под овај тип савеза држава потпадају Друштво народа, које је деловало од 1920. године и било угашено 1945. године, Уједињене нације, основане 1945. године и Европска Унија, основана 1950-их година на темељу трију западноевропских организација: Европске заједнице за угал и челик, Европске атомске заједнице те Европске економске заједнице.

Но, код тих савеза држава итнернационални и наднационални елементи надгорњују државне, па би њихово разматрање спадало у замишљени посебни део овог истраживања. Овде ће бити речи о адекватнијим појавним облицима тога типа: Совјетском Савезу и „Другој Југославији“.

Може да изненади зашто Совјетски Савез (СССР: Савез Совјетских Социјалистичких Република) сврставамо међу савезе држава, пошто се у целокупној правној књижевности он сагледава као савезна држава. Но, правилна егзегеза, која укључује и историјски метод, води до непобитног закључка да је Совјетски савез био савез држава и ништа друго. Први устав Совјетског Савеза, који је коначно усвојен 31. јануара 1924. године, садржавао је два дела: Декларацију о образовању СССР-а и Уговор о образовању СССР-а, којим су се ујединиле формално независне совјетске републике: Руска Социјалистичка Федеративна Совјетска Република (РСФСР), Украјинска Социјалистичка Совјетска Република (УССР), Белоруска Социјалистичка Совјетска Република (БССР) и Закавказка Социјалистичка Федеративна Совјетска Република (ЗСФСР: Совјетска Социјалистичка Република Азербејџан, Совјетска Социјалистичка Република Грузија и Совјетска Социјалистичка Република Јерменија).

Тај устав био је дакле међународни уговор, који је, према декларацији о образовању СССР-а (in fine) требало да буде „нови одлучујући корак на путу уједињења трудбеника свих земаља у Светску Социјалистичку Совјетску Републику“. Међународним уговором оснивају се, по правилу, савези држава. Само, није искључено да се међународним уговорима оснивају и савезне државе, па чак и унитарне државе. Ваља, дакле, размотрити која је од ових форми у питању, у шта су се речене совјетске републике ујединиле. У преамбули Уговора о образовању СССР-а стоји на руском: „в одно сојузное государство“. То се обично преводи: „у једну савезну државу“. Само, у руско-совјетској правној терминологији, „сојузное государство“ означава Совјетски Савез као „савез држава“. Рецимо, Устав Руске Социјалистичке Федеративне Совјетске Републике од 10. јула 1918. године у чл. 2. ту совјетску републику означава „као федерацију совјетских националних република“ и не као „сојузно государство“, што ће рећи да за писце првих совјетских устава, међу којима су Лењин и Стаљин били најутицајнији, „федерација“ и „сојузное государство“ нису били истоветни појмови. Али и сада важећи Устав Руске Федерације од 12. децембра 1993. године у чл. 1. каже: „Руска Федерација – Русија је демократска федеративна правна држава (государство) са републиканским обликом власти.“ Дакле, не „сојузное государство“.

У прилог Совјетског Савеза као конфедерације говори и чл. 3. Устава из 1924. године која одредба истиче „суверенитет савезних република“, а посебно чл. 4. где стоји: „Свака од савезних република задржава право слободног изласка из Савеза.“ Чл. 6. дотичног Устава прописао је да је за измене, ограничења или укидање чл. 4. потребна сагласност свих република које улазе у састав Совјетског Савеза. Међутим, право савезних република релативисано је тако, што је Уговор о образовању Совјетског Савеза прописао и чл. 64-69. совјетско (комунистичко) државно уређење савезних република. Сличне одредбе садржи и Устав СССР-а од 5. децембра 1936. године и Устав СССР-а од 7. октобра 1977. године који је знатно измењен законом од 1. децембра 1988. године. Занимљиво је да се Совјетски Савез распао легалним путем – сецесијом својих савезних република – када је јула 1991. године био потписан Указ о департизацији, којим је била забрањена делатност Комунистичке партије у предузећима и установама, да би потом био обустављен и рад Комунистичке партије Совјетског Савеза; (v.: Исаев, 1994, 428 ид.).

Иначе, у совјетском уставном праву правне чињенице нису биле усаглашене са правним нормама, чињеница револуције је надгорњавала сваку норму, што је било карактеристично за једнопартијске комунистичке диктатуре, за разлику од правне државе. Тако по чл. 18-а Устава СССР-а од 5. децембра 1936. године свака република, напоредо са Савезом, „има право да ступа у непосредне односе са иностраним државама, да с њима закључује уговоре и размењује дипломатске и конзуларне представнике“. По чл. 18-б истог Устава, свака савезна република, поред Савеза, „има своје републичке војне формације“. Одредбу сличну оној из наведеног чл. 18-а, садржавао је и Устав Совјетског Савеза из 1977. године и уставни текст из 1988. године. Али, догод је Совјетски Савез постојао, савезне републике нису вршиле ниједно од тих савезним уставима признатих овлашћења. По Уставу Совјетског Савеза из 1924. године, формално врховни орган власти Савеза био је Конгрес Совјета, чији су чланови били бирани од стране совјета ужих територијалних јединица или непосредно на конгресима совјета појединих савезних република. У раздобљима између одржавања Конгреса совјета, врховни орган власти био је Централни Извршни Комитет (ЦИК) СССР-а, који се састојао из Савезног совјета и Совјета националности, и био биран од стране Конгреса Совјекта. ЦИК је дакле био посредно изабрани дводомни совјетски централни парламент, али опет углавном само са изборним функцијама. Он је бирао свој Президијум као неку врсту колективног шефа државе, али без извршне власти, с надлежношћу чије је тежиште лежало на нормативној и надзорној делатности. ЦИК је такође образовао савезну владу, Совјет народних комесара (Совнарком) СССР-а, као носиоца

збиљске нормативне и управне власти и продужену руку Комунистичке партије. Цео изборни систем стављала је у покрет крајње централизована Комунистичка партија, при чему су сви органи, осим савезнога Совнаркома, имали чисто церемонијалне функције. Цео совјетски режим имао је тако карактер пирамиде, на чијем су се дну налазили формално највиши органи власти, а на врху збиљски одлучиоци, савезни Совнарком и Комунистичка партија.

Однос између савезног Президијума и Совнаркома, с једне стране, и врховних органа савезних република, с друге, упечатљиво предочава чл. 42. Устава Совјетског Савеза из 1924. године: „Централни извршни комитети савезних република и њихови президијуми улажу приговор на декрете и наредбе Совјета Народних Комесара Савеза Совјетских Социјалистичких Република Президијуму Централног Извршног Комитета савеза Совјетских Социјалистичких Република, што не задржава њихово извршење.“ Полазећи од оваквог стања ствари, Тимашев (Timaschew, 1925, 173) закључује да Совјетски Савез није ни савезна држава, већ тип децентрализоване унитарне државе, у којој су савезне републике заправо аутономне покрајине. С обзиром на ондашњу ситуацију, тај је закључак тачан. Но, суверенитет савезних република латентно је постојао и даље, био је само суспендован, и било је довољно да дође до самоукидања комунистичке диктатуре, па да тај суверенитет истовремено ступи на снагу. Такав „мирујући“ суверенитет није непознат у правној историји. Од 1527. године суверенитет Угарске вршио је аустријски цар, и тек је 1867. године поново успостављен ефективни суверенитет Угарске у реалној унији са Аустријом; (v.: Hellbling, 1956, 216 ид., 363 ид.).

Могућност постојања тог „мирујућег“ суверенитета доказ је егзистенције историјског права нације на територију, које, када једанпут уђе у национални правни поредак, постаје незастариво својинско право нације. Нација није правни субјект, па је ваљда зато правна наука мимоилази. Али, као институција и морални субјект уједно, нација је више од тога; (v.: Renard, I, 1930, 152 идд.). Зато она делује кроз правне субјекте који је сачињавају: од појединаца до државе. Намеће се извесна аналогија између нације и Васељенске Цркве с православнога становишта). Васељенска црква није субјект права, већ су субјекти права, унутар ње, месне цркве, манастири и црквене добротворне установе; (v.: Милаш, 2004, 548 идд.).

Почетак настанка југословенске државе уследио је после напада Аустро-Угарске на Србију и избијања Првог светског рата, у изјави српске краљевске Владе у Народној скупштини у Нишу 7. децембра (24. новембра) 1914. године (у такозваној „Нишкој декларацији“). У њој стоји: „Уверена у

решеност целог српског народа да истраје у светој борби за одбрану свога светог огњишта и слободе, влада краљевине сматра као свој најглавнији и у овим судбоносним тренуцима једини задатак, да обезбеди успешан свршетак овог великог војевања, које је, у тренуцима, кад је започето, постало уједно борбом за ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца“. (Нав. у: Новак, 1930, 708.)

Југословенство је, у ствари, било хрватска идеја, коју су Срби прихватили као своју националну и државну религију. Значајно је да је још 12. августа 1861. године, када Срби о југословенству још ништа нису знали, закон хрватског сабора о службености народног језика прописао у чл. 1: „Језик југословенски троједне краљевине изјављује се овим за сваколики опсег троједне краљевине за једино и искључиво службен језик у свим струкама јавног живота.“ („Позор“, 13. августа 1861. године, нав. у: Новак, 1930, 256). Да југословенство може бити и антисрпско, показала је, још много пре титоизма, такозвана „Мајска декларација“ од 30. маја 1917. године коју су у Бечу, дакле у време када је Србија била под аустро-угарском и бугарском окупацијом, објавили чланови „југословенског клуба“ при аустријским Царевинским већем: „Потписани народни заступници у „Југословенском клубу“ удружени изјављују, да на темељу народног начела и хрватског државног права захтијевају уједињење свих земаља у монархији, у којима живе Словенци, Хрвати и Срби, у једно самостално, од свакога господства туђих народа слободно и на демократској подлози основано државно тијело, под жезлом хабзбуршко-лоренске династије, те ће се свом снагом заузети за остварење овога захтјева свог једног те истог народа. Са овим придржајем потписани ће учествовати у раду Парламента.“ (Нав. у: Чулиновић, I, 1961, 25.) Знаковито је да су првопотписници те декларације били римокатолички свештеник Антон Корошец из Словеније и Матко Лагиња из Истре, који су заузимали значајне положаје и у Краљевини Југославији: Корошец је био многократно министар, једно време и председник владе, а Лагиња бан Хрватске и Славоније.

Да би навеле Италију да ступи на њихову страну у Првом светском рату, силе Антанте: Француска, Велика Британија и Русија, закључиле су са њом 26. априла 1915. године Лондонски уговор, којим је, између осталог, била предвиђена подела Далмације на северни и јужни део, при чему би северни део припао Италији, а јужни Србији и Црној Гори. Према примедби уз чл. 5 тог Уговора, овим потоњим државама припала би „читава обала од рта Планка до реке Дрима, са важним лукама Сплит, Дубровник, Котор, Бар, Улцињ и Св. Јован Медовански, и са острвима Велики Дрвеник, Мали Дрвеник, Чиово, Шолта, Брач, Јакљан и Колочеп. Лука Драч остаће у поседу независне муслиманске државе Албаније.“ Лондонски уговор решавао

је, дакле, на широкогруд начин питање изласка Краљевине Србије на Јадранско море. Потом је председнику српске владе Николи Пашићу 16. августа 1915. године предат Меморандум великих сила савезница. У том се Меморандуму Србији досуђују: Босна и Херцеговина, Срем, Бачка, део јадранске обале од рта Плоче до 10 километара јужно до Цавтата, северна Албанија и Славонија. Заузврат, Србија би требало да уступи Бугарској део Вардарске Македоније према уговору о савезу између двеју држава од 13. фебруара 1912. године. (Текст Меморандума налази се у: Станковић, 1995, 163, с географском картом Србије према Меморандуму, у прилогу.) Пашић је тај Меморандум изнео пред Народну скупштину, на тајно заседање, и Скупштина је, после бурне расправе о Македонији, 10. августа (по старом календару) 1915. године одобрила владину политику: (v.: Пашић, IV, 18998, 39 idd.). Влада Србије је 1. септембра 1915. године одговорила на дотични Меморандум прихватајући концесије понуђене Србији, с тим што је у погледу Македоније поставила следеће услове: да граница са Грчком остане очувана; да Скопље са округом Овче поље буде заштићено од могућих напада Бугарске успостављањем једне стратешко-географске границе; да град Прилеп, колевка српског народа, који је везан за Србију толиким славним успоменама, остане у саставу Краљевине. Савезнички Меморандум од 16. августа 1915. године изражава став великих сила о границама територије на коју српски народ има историјско право, а његово прихватање од стране Народне скупштине и владе Србије дало му је карактер акта међународног права.

Само, Лондонски уговор и Меморандум довели су српске политичке одлучиоце, пре свега регента Александра Карађорђевића и Николу Пашића, у необично тешку дилему. Да су прихватили да примене те акте, до југословенског уједињења не би могло да дође. Федералистичко, тачније конфедералистичко уређење Југославије, за које су се залагали Хрвати и Словенци већ на неуспелој Женевској конференцији од 9. новембра 1918. године, није долазило у обзир, јер би тада велики део српских земаља потпао под хрватску власт. Као најприхватљивија могућност изгледало је унитаристичко уређење Југославије на челу са династијом Карађорђевића. Зато Прводецембарско уједињење 1918. године није било ни уговор међународног ни унутрашњег права, већ једностран инкорпорација Срба, Хрвата и Словенаца бивше Аустро-Угарске у Краљевину Србију, само с новим именом: „Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца“. Пошто је та инкорпорација била добровољна, велике и удружене силе победнице признале су је сен-жерменским мировним уговором, који је 6. августа 1921. године ратификовала Народна скупштина у Београду. И Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године и Устав Краљевине

Југославије од 3. септембра 1931. године предвиђали су унитаристичко државно уређење. Хрвати су за почетак прихватили унитаризам, јер је Србија, заузврат, изрично одбила да призна Лондонски уговор. У одговору на „адресу“ загребачког „Народног вијећа“, којим је 1. децембра 1918. године прогласио уједињење Србије са земљама „независне државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца“, регент Александар је рекао (нав.у: Новак, 1930, 818): „Смемо слободно рећи, да ће у поштовању тих начела и предања, у осећајима нашега пријатељства и доброга суседства, талијански народ наћи више правога добра и безбедности, него у остварењу Лондонског уговора, потписаног без нас и од нас никад не признатог...“.

Међутим, Србија се није никада одрекла Меморандума од 16. августа 1915. године! Када је пуковник Симовић, као представник српске Врховне команде при „Народном вијећу Словенаца, Хрвата и Срба“ 13. новембра 1918. године допутовао у Загреб, те се у хрватској саборници сусрео са водећим члановима Вијећа, један од њих, Иван Лорковић, узео је реч (в.: Кризман, 1989, 336 ид.) и стао говорити о образовању „Државе Словенаца, Хрвата и Срба“ на територији отцепљеној од Аустро-Угарске (до Дрине, Саве и Дунава), независне од Србије и Црне Горе, и о њеном признању од стране српске Владе. На то је Симовић одговорио: „Ја немам никакво овлашћење, да Вам дајем било какву изјаву у томе погледу и нису ми познате интенције владе. Али, као војник, могу Вам рећи ово: Србија, која је у овом рату дала један и по милиона жртава за ослобођење и уједињење своје једнокрвне браће преко Дунава, Саве и Дрине, не може ни у ком случају дозволити, да се на њеним границама формира нека нова држава, која би у свој састав узела све њене сународнике и да – после четворогодишњих мука и потпуног пораза непријатеља – остане у позадини и све плодове добивене победе препусти другоме, који је у рату учествовао на непријатељској страни. Србији – по праву оружја, а на основу уговора о примирју с Мађарском који је потписао војвода Мишић, као опуномоћеник команданта војска на Солунском фронту;... припада следећа територија: Банат до линије Оршава-Карансебеш-р. Марош-Арад-испод Сегедина; Бачка до линије Хоргош-Суботица-Баја; Барања до линије Батасек-Печуј-Барч и даље реком Дравом до Осека; Срем и Славонија до линије жељ. пруге Осек-Ђаково-Шамац; цела Босна и Херцеговина и Далмација до рта Планка. Ван те територије, да се можете опредељивати по вољи: да идете са Србијом или да формирате засебну државу.“

Када су се 1923. године и 1924. године као и 1928. године политички односи између Срба и Хрвата нарочито заострили, штампа је почела да пише о могућности „ампутације“ Хрватске; на то је краљ Александар у изјави за



једне енглеске новине 10. октобра 1928. године ту могућност демантовао; (в.: Глигоријевић, II, 2002, 315 и дд., 343). Занимљиво је да су објављиване географске карте са линијом могуће „ампутације“ углавном одговарале западној граници Србије по Меморандуму; (в.: на пример, географску карту у: Глигоријевић, II, 2002, између стр. 316. и 317.).

Преуређење Југославије у смислу конфедерације спровео је по завршетку Другог светског рата врховни командант партизанских комунистичких одреда и генерални секретар Комунистичке партије Југославије, Јосип Броз Тито. За то му је ишао у прилог стицај изузетно повољних историјских околности. После војног пуча од 27. марта 1941. године Немачка и Италија су у априлском рату 1941. године поразиле југословенску војску и Југославију територијално распарчале, док су Краљ и Влада отишли у избеглиштво чије је завршно одредиште био Лондон. Као немачко-италијански протекторат, створена је усташка Независна Држава Хрватска, чији је главни циљ био геноцид над српским народом. Остварење тог циља постало је могуће тек након фашистичке окупације Југославије. Уништење Југославије као политичке основе „великосрпске“ или „србијанске“ хегемоније био је и циљ Комунистичке интернационале (Коминтерне), чији је покровитељ био Совјетски Савез а део КП Југославије. У резолуцији трећег конгреса КП Југославије о националном питању, који је одржан од 17. до 22. маја 1926. године у Бечу, речено је да је КПЈ „једина партија у Југославији која се најдоследније бори за неограничено право самоопредељења до отцепљења од данашње државе“. По схватању КПЈ, национално питање може се потпуно решити само ако се испуни њен захтев „за Федерацијом радничко-сељачких република на Балкану, јер само добровољно уједињење организованих нација у радничко-сељачке државе може довести до стварног решења националног питања“. Када ја 1932. године дошло до усташког устанка у Лици и северној Далмацији (такозваног „Велебитског устанка“), КП Југославија је подржала ту усташку акцију, која је била усмерена из Италије. С тим у вези, руководиоца КПЈ Милан Горкић (Јосип Чижински) пише 1933. године директиву месним комунистима у којој, међу осталим, стоји (Очак, 1988, 155): „потреба и практичан рад међу самим усташама са циљем да руководство усташке борбе пређе у руке присташа савеза радника, сељака и угњетених народа и да се тај покрет из изоловане акције партизанских одреда претвори у полазну тачку за развијање нац(ионално) рев(олуционарне) борбе и борбе маса против в(ојно) ф(ашистичке) диктатуре на најширој основи...“

Но, када су се совјетско руководство и Коминтерна уплашили од могућности напада антикомунистичке нацистичке Немачке и антикомунистичког милитаристичког Јапана, који су 25. новембра 1936. године и закључили

„Антикоминтерне-пакт“, светски комунизам мења тактику и за Југославију препоручује „Фронт народне слободе“, привремено одустајући од политике разбијања те државе. У одлуци политбироа Централног комитета КПЈ после 7. конгреса Коминтерне одржаног 1. августа 1935. године у Москви, стоји: „Остајући при свом принципијелном гледишту самоодређења народа са правом на отцепљење, комунисти узимају у обзир садашњу међународну ситуацију и при услову уништења националне неравноправности, максималних гаранција слободе хрватског и других народа и слободног пристанка тих народа, не изјашњавају се за отцепљење тог народа (!) од данашње државне заједнице – Југославије.“ Али, „старо пријатељство“ није ни под новим условима било заборављено, па су 1936. године у сремскомитровачкој казнионици, на издржавању робије, Моше Пијаде испред комуниста и Миле Будак испред усташа, склопили споразум о сарадњи двеју организација (Слијепчевић, 1978, 564).

Када су Тито и његова војска, 1941. године прогнани из Србије и 1942. године из Црне Горе, стајали пред уништењем, „Загребачким споразумом“ из јуна 1942. године између италијанског окупатора и усташке владе, Титовим је јединицама било омогућено да запоседну Западну Босну, у којој је, заједно са суседном Северном Далмацијом и Ликом, српско становништво чинило већину; (в.: Петрановић, 1992, 287). То становништво дало је Титу најбоље борце и омогућило му да тамо створи своју малу „совјетску републику“. У Бихаћу 27. новембра 1942. године Тито је дао да се донесе резолуција о оснивању „Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије“ (АВНОЈ). Но, АВНОЈ-у још нису били придати атрибути државности, осим војно-политичких. У реченој резолуцији стоји да ће „Извршни одбор“ АВНОЈ-а стајати на челу „Народноослободилачке борбе“ „као њено политичко представништво“. Међутим, поједина земаљска већа присвајала су већ тада овлашћења носилаца врховне државне власти. Тако је 20. септембра 1943. године Земаљско антифашистичко вијеће народног ослобођења Хрватске (ЗАВНОХ) донело одлуку на основу начела о самоодређењу народа да се проглашују „ништетним сви уговори, пактови и конвенције, које су разне великосрпске владе склопиле с Италијом...“ (Петрановић /Зечевић, 1988, 647). АВНОЈ се, дакле, од самог почетка замишљао као врховни орган конфедеративне Југославије.

Британски министар иностраних послова, Антони Идн, означио је југословенску Владу у избеглиштву само један дан након што је напустила земљу као „јединог легитимног представника Краљевине Југославије“. Крајем јуна 1941. године, британски премијер Винстон Черчил је истакао да та влада „поседује све државне атрибуте суверене власти.“ (V.: Петрановић, II, 1988, 53.) При свему томе, Черчил није био искрен. Увек је жалио пропаст

Аустро-Угарске монархије и желео њену обнову у виду неке Подунавске федерације, што би значило „*via facti*“ разбијање Југославије; (v: Косановић, 1984, 165 ид., 178 идд., 190. идд.). После величанствене победе Црвене армије у Стаљинграду у јануару 1943. године над Немцима, Черчилу је било јасно да ће се кад-тад Црвена армија појавити и на Балкану, па је Стаљину, творцу комунистичког плана разбијања Југославије, понудио њену конфедерализацију као увод у њену поделу. Стаљину та могућност није уопште била туђа. О свему томе пише изврстан познавалац Сава Косановић. Косановић, међутим, греша када у Титу види спасиоца Југославије (Косановић, 1984, 222 идд.). Тито је, у ствари, био одређен од великих савезника, да управља Југославијом као стечајном масом.

АВНОЈ је на свом 2. заседању 29-30. новембра 1943. године у Јајцу најпре донео одлуку којом се проглашава за „врховног представника суверенитета народа и државе Југославије као целине“. Истовремено, он је донео и одлуку „о изградњи Југославије на федеративном принципу“. У преамбули те одлуке стоји: „На основу права сваког народа на самоопредељење, укључујући право на отцепљење или на уједињење са другим народима, и у складу са истинском вољом свих народа Југославије, осведоченом у току трогодишње заједничке народноослободилачке борбе, која је сковала нераздруживо братство народа Југославије...“ А у тачки 2. дотичне олуке пише: „Да би се остварио принцип суверености народа Југославије (не види се да ли је „народ“ у једнини или множини, М.П.), да би Југославија представљала истинску домовину свих својих народа и да никада више не би постала доменом било које хегемонистичке клике, Југославија се изграђује и изградиће се на федеративном принципу, који ће обезбедити пуну равноправност Срба, Хрвата, Словенаца, Македонаца и Црногораца, односно народа Србије, Хрватске, Словеније, Македоније, Црне Горе и Босне и Херцеговине.“ Видели смо да је право на самоопредељење, укључујући право на отцепљење, чисто конфедеративни принцип. „Нераздруживо братство народа Југославије“ правно не значи ништа. Исто тако, „федеративни принцип“ је такође правно неодређен појам (видети о савезној држави: Петровић, 2016, 1-24). Тај принцип треба да обезбеди „пуну равноправност“ југословенских народа и земаља, али пошто се у савезној држави, то јест њеној наддржави, одлучује већински, то значи да пуне равноправности њених народа и њених федералних јединица не може бити у таквој држави, па „федерални принцип“ у ствари значи: „конфедерални принцип“. Важно је да се у овде наведеној првој одлуци АВНОЈ-а, АВНОЈ опредељује као „врховни представник суверенитета“ само „у време ослободилачког рата“, тако да се после тог рата суверенитет враћа југословенским народима и земљама.

Но, још док је рат трајао, поједина земаљска антифашистичка већа одлучивала су као органи држава чланица конфедерације, а да се АВНОЈ није томе противио. У чл. 1. своје одлуке од 9. маја 1944. године ЗАВНОХ каже: „На основу суверене воље и права самоодређења народа Хрватске... Земаљско антифашистичко вијеће народног ослобођења Хрватске, као једини прави државни сабор Хрватске, врховни је орган државне власти, врховно законодавно и извршно народно представничко тијело Хрватске и представник суверенитета народа и државе Хрватске као равноправне федералне јединице Демократске Федеративне Југославије.“ А у чл. 9. исте Одлуке ЗАВНОХ решава: „На подручју Хрватске важе закони Демократске Федеративне Југославије и закони Хрватске...“ Према томе, закони Југославије важе у Хрватској по одобрењу ЗАВНОХ-а.

Све ово комунистичко уставотворство било је пројекција будућности, јер ниједан већи град још није био у Титовим рукама, а није имало ни легитимитет. Легитимна је била једино краљевска Влада у Лондону. Зато су велики савезници, посебно премијер Черчил, код кога је та влада била у „гостима“, настојали да дође до споразума између Краља и Тита. Пошто ниједан српски политичар од формата није хтео да преговара с Титом, Черчил је у ту сврху приморао Краља да мандат за састав Владе повери хрватском бану Шубашићу. Овде је од битног значаја такозвани „други споразум“ Тито - Шубашић од 1. новембра 1944. године. У ставу 2. тог споразума стоји: „Стојећи на принципу државног континуитета Југославије са међународно-правног гледишта, на јасно израженој вољи свих народа Југославије у њиховој четворогодишњој борби за једну нову, на принципима демократије изграђену, независну и федеративну државну заједницу,... и стога стојимо на становишту придржавати се темељних и општих начела оне уставности која је својствена свим истинским демократским државама.“ Даље је договорено да Краљ Петар II не улази у земљу „док народи о томе не донесу своју одлуку, а у његовој одсутности краљевску власт да врши Краљевско намесништво“ (став 4. споразума). У ставу 5. споразума стоји: „Краљевско намесништво поставља се уставним актом Краља, на предлог Краљевске владе, а по споразуму Председника Националног комитета ослобођења Југославије Маршала Јосипа Броза-Тита са Председником Краљевске владе др-ом Иваном Шубашићем. Краљевско намесништво полаже заклетву Краљу, а влада полаже заклетву народу.“ У ставу 9. споразума било је прописано: „Нова влада објавиће декларацију која ће садржавати основна начела демократских слобода и гаранција за њихово спровођење. Лична слобода, слобода од страха, слобода вероисповести и савести, слобода говора, штампе, збора

и удруживања, нарочито ће бити наглашене, као и право власништва и приватне иницијативе...”

На дан 4. марта 1945. године Краљ Петар II поставио је указом ове краљевске намеснике, а то су: др Срђан Будисављевић, др Анте Мандић и инж. Душан Сернец. Већ сутрадан, 5. марта намесници су у зеленој дворани Народне скупштине положили заклетву Краљу и народу; (v.: Шепић, 1983, 414). На дан 7. марта 1945. године краљевски намесници поставили су Привремену владу Демократске Федеративне Југославије: та Влада, чији је председик био Тито, а министар иностраних послова Шубашић, положила је истога дана у Народној скупштини, пред краљевским намесницима, заклетву народу.

Тито, са своје стране, није ни помишљао да се придржава споразума од 1. новембра 1944. године. Уместо демократских слобода, у земљи је успостављена партијско-полицијска диктатура и „народни судови“ су изрицали смртне казне за обичну критику политичког стања; (v.: Николић, 2011, 182 и аднотација 42). Краљевским намесницима било је онемогућено да саобраћају с Краљем. На састанку „Велике тројице“ (Труман, Черчил, Стаљин) у Потсдаму 19. јула 1945. године, Черчил је коначно постао свестан кога је довео на власт, рекавши: „Скупштина (АВНОЈ) није реорганизована; судство није поново успостављено; Тито је наметнуо стриктну партијску организацију са полицијском контролом и штампу тако строго котролисану као у фашистичкој земљи.“ (Петрановић/ Зечевић, 1988, 760.) На дан 8. августа 1945. године Краљ Петар II упутио је ноту амбасадорима савезничких сила у којој, између осталог, стоји: „Опште је познато да сам дао свој пристанак на Споразум само по савету великих савезника с циљем да отклоним препреку за успешан исход рата у Европи, да би се избегао грађански сукоб и да се олакша савезничка помоћ мојим напаћеним сународницима.

„Нажалост, сада је јасно целом свету да грађански сукоб у земљи није избегнут. То је и маршал Тито признао у свом говору 7. августа. У Југославији постоји у пуној мери диктатура Титовог режима. У државној организацији уништени су закони и на тај начин спречена слободна народна воља. Врше се припреме за плебисцит, средствима убеђивања, силом и терором специјалне полицијске организације ОЗНА која је заменила Гестапо...

„Ниједан члан Споразума, закљученог са маршалом Титом, није примењен у Југославији, већ је све промишљено занемарено од стране Титове Владе. Сматрам да намесницима није било дозвољено да извршавају моје уставне дужности и да се нису обазирали на заклетве које су ми положили, ни на своје дужности према мени. Овим проглашавам да они више не могу да

ме заступају, нити да раде у моје име. Због тога сам одлучио да повучем овлашћења, која сам им дао. Лично не могу да одобрим овакво стање ствари, којег се гнушам. Од овог тренутка, дужност одбране уставних права мог народа преузимам на себе.“ Сутрадан, 9. августа, Краљ је упутио намесницима телеграм којим их обавештава да је одлучио да укине Намесништво. (V.: Глигоријевић, 2001, 242 илд.) На овај начин, Споразум од 1. новембра 1944. године није више могао да се изврши, и сви Титови политички акти који су донесени после 9. августа 1945. године постали су нелегитимни. Титова влада је 10. августа 1945. године донела закључак да „Краљевски намесници остају једини носиоци и вршиоци краљевске власти...“ Но, то није имало никаквог правног значаја. Краљ је увек могао да опозове намеснике као своје пуномоћнике, поготову када крше заклетву коју су му положили, а Титова влада није имала право да се позива на споразум који стално и у целини није извршавала.

Титови уставни били су нелегитимни не само због нестанка правног основа, него и зато, што Југославију нису уређивали, сагласно ставу 2. Споразума од 1. новембра 1944. године између Тита и Шубашића, као „федеративну државну заједницу“ (Петровић, 2016, 1-24), већ као конфедерацију.

При том се карактер те конфедерације мењао. По Уставу ФНР Југославије од 31. јануара 1946. године, који је рађен по угледу на Устав Совјетског Савеза, Југославија је била централистички уређена, али је у чл. 1. свог Устава познавала право на самоопредељење, укључујући право на отцепљење својих „равноправних народа“. Но, када се Хрватској појавио 1970. године „масовни покрет“ (МАСПОК), који се, уз подршку тамошњих комуниста, залагао за отцепљење Хрватске, Тито и његов најближи сарадник, Словенац Кардељ, преусмерили су уређење Југославије на конфедерализам старијег типа. По Уставу СФРЈ од 21. фебруара 1974. године централни органи („федерација“) изгубили су сваку реалну власт, посебно у области финансија. У последњем издању свог „Политичког система“, Јован Ђорђевић пише (Ђорђевић, 1988, 496): „Најзад, за улогу федерације... карактеристично је: а) смањење њених функција и средстава; б) зависност њених облика и функција од утицаја и ставова република; с) одговорност република за функционисање федерације; д) партиципациони федерализам (републичко делегатски састав свих важнијих институција федерације).“

Заузврат, право република на отцепљење било је укинато чланом 5 став 3. дотичног устава, која одредба гласи: „Граница Социјалистичке Федеративне Републике не може се мењати без сагласности свих република и аутономних покрајина.“

Границе између република како саставних држава Југославије, Тито је самовољно повукао, а да би избегао сваку расправу о њима, назвао их је „административним“; (v.: Петрановић, 1992, 55). Титу је нарочито било стало да Србији онемогући излаз на море, па је зато и Боку Которску „административно“ припојио Црној Гори; Боку, чија је Скупштина новембра 1918. године у Котору прогласила „суверенство краља Петра“ (Кризман, 1989, 357). Арбитражна комисија за Југославију, коју је основала Европска заједница, изнела је 11. јануара 1992. године мишљење да административне границе између бивших југословенских република треба да постану државне. У прилог тог схватања, дотична се комисија позвала на начело „uti possidetis“; (о том начелу v.: Shaw, 2006, 446 и дд.). То начело први пут је примењено у погледу разграничења бивших шпанских колонија у Јужној Америци. Само, између ових двеју хипотеза постоје битне разлике: Шпанија је у Јужној Америци имала легитимну власт, док су југословенске републике наследиле од Титове Југославије и њену нелегитимност. Пре успостављања административних граница између шпанских провинција у Јужној Америци никаквих граница није било. У Југославији постојале су међународне границе Србије, пре него што је Тито установио „административне“. Те границе Србије, на које српска нација има историјско право, „мирују“. Када ће ступити на снагу, зависи од форума пред којим је свако предвиђање немогуће, али и свако земаљско извртање истине: форума историје.

## Литература

- Bigne de Villeneuve, M. de la (1954). *L'activité étatique*. Paris.
- Bornhak, C. (1896). *Allgemeine Saatslehre*. Berlin.
- Burdeau, G. (1966). *Traité de Science politique*. 2-e éd. Paris.
- Burke, E. (1961). *The Philosophy of Edmund Burke*. Ed. by L.I. Bredvold / R.G. Ross, Ann Arbor.
- Giacometti, Z., Fleiner, F. (1949). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich.
- Глигоријевић, Б. (2001). *Краљ Петар II Карађорђевић у вртлогу британске политике или како је укинута монархија у Југославији*. Београд.
- Глигоријевић, Б. (2002). *Краљ Александар Карађорђевић. српско - хрватски спор*. Београд.
- Gurvitch, G. (1931/1932). *Le Temps présent et l' idée du droit social*. Paris.
- Dahm, G. (1961). *Völkerrecht*. Stuttgart.

- Duguit, L. (1928). *Traité de Droit constitutionnel*. 3-e éd. Paris.
- Ђорђевић, Ј. (1988). *Политички систем*. измењено издање. Београд.
- Ebers, G.J. (1910). *Die Lehre vom Staatenbunde*. Breslau.
- Живановић, Т. (1959). *Систем синтетичке правне филозофије*. Београд.
- Исаев, И.А. (1994). *Историја государства и права России*. Москва.
- Jellinek, G. (1882). *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Berlin.
- Kelsen, H. (1925). *Allgemeine Staatslehre*. Berlin.
- Косановић, С.Н. (1984). *Југославија била је осуђена на смрт. Смисао Московског споразума*. (Припремио за штампу Б. Кризман). Загреб /Београд.
- Кризман, Б. (1989). *Хрватска у Првом свјетском рату. Хрватско-српски политички односи*. Загреб.
- Kunz, J. (1929). *Die Staatenverbindungen*. Stuttgart.
- Laband, P. (1911). *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Tübingen.
- Ле Фир, Ј. (1934). *Међународно јавно право*. Београд.
- Liszt, F. von. (1927). *Le Droit International. Exposé systématique*. Paris.
- Louter, J. de. (1920). *Le Droit International Public Positif*. Oxford.
- Милаш, Н. (2004). *Православно црквено право*. 2. издање. Мостар. (1902, фототипско издање, Београд /Шибеник.)
- Николић, К. (2011). *Србија у Титовој Југославији (1941-1980)*. Београд.
- Новак, В. (1930). *Антологија југословенске мисли и народног јединства*. Београд.
- Очак, И. (1988). *Горкић. Живот, рад и погибија*. Загреб.
- Пашић, Н. (1998). *Никола Пашић у Народној скупштини*. IV (приредио Ђ. Станковић). Београд.
- Петрановић, Б. (1992). *Србија у Другом светском рату*. Београд.
- Петрановић, Б., Зечевић, М. (1988). *Југославија 1918–1988*. Тематска збирка докумената. 2. издање. Београд.
- Петрановић, Б. (1988). *Историја Југославије 1918–1988*. Београд.
- Petrović, M. (2000). "Yugoslav War, Occurences and the International and "Municipal" Law Problem relations". *Facta Universitatis, Series: Law an Politics*. Vol. 1. No 4. University of Niš.



Петровић, М. (2001). "Југословенска ратна збивања и проблем односа међународнога и „унутрашњег“ права", У: *Југословенска криза: поуке за међународно право, Зборник радова*, Ниш: Центар за публикације Правног факултета.

Петровић, М. (2004). "Устав и легитимитет. Доношење, промене и важење устава с тежиштем на питању легитимитета као једног од основних појмова теорије устава и уставног права". Научно саветовање: *Уставно питање у Србији*. Ниш: Правни факултет.

Петровић, М. (2015). "Прилог учењу о основним појмовима тријалистичке теорије права и држава", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 70, год. LIV.

Петровић, М (2016). Савезна држава (федерација) и савез држава (конфедерација) у општој теорији државе и права и позитивном праву (први део), *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 73.

Puchta, G.F. (1837). *Das Gewohnheitsrecht*. Erlangen.

Renard, G. (1930). *La Théorie de l' Institution. Essai d'ontologie juridique*. Paris.

Станковић, Ђ. (1995). *Никола Пашић, савезници и стварање Југославије*. 2. издање. Зајечар.

Слијепчевић, Ђ. (1978). *Југославија уочи и за време Другог светског рата*. Минхен.

Strupp, K. (1920). *Das Völkerrechtliche Delikt*. W. Kohlhammer. Berlin /Stuttgart/ Leipzig.

Schmitt, C. (1950). *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Köln/Berlin.

Shaw, M.N. (2005). *International law*. 5th ed. Cambridge.

Terré, F. (2009). *Introduction générale au droit*. 8-e éd. Paris.

Tocqueville, A. de. (1951). *De la Démocratie en Amérique*. Paris: Editions M. – Th. Génin.

Timaschew, N. (1925). *Grundzüge des sowjetrussischen Staatsrechts*. Mannheim.

Fauchille, P. (1922). *Traité de Droit International Public*. Paris.

Ficker, H.G. (1926). *Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich*. Breslau.

Foignat, R. (1905). *Manuel élémentaire du droit international public*. 5-e éd. Paris.

- Hatschek, J. (1978). *Englische Vefassungsgeschichte bis zum Regierungsanritt der Königin Viktoria*. 2. Aufl., Aalen.
- Haenel, A. (1873). *Studien zum deutschen Staatsrechte*. Leipzig.
- Haenel, A. (1892). *Deutsches Staatsrecht*. Leipzig.
- Hachenburger, M. (1896). *De la nature juridique du protectorat*. (thèse). Paris.
- Hegel, G.W.F. (1981). *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. Nach der Ausgabe von E. Gans herausg. v. H. Klenner, Berlin.
- Hellbling, E.C. (1956). *Oesterreichische Verfassungs - und Verwaltungsgeschichte*. Wien.
- Holtzendorff, F. von. (1887). *Handbuch des Völkerrechts, II: Die völkerrechtliche Verfassung und Grundordnung der auswärtigen Staatsbeziehungen*. Berlin: C. Habel.
- Чулиновић, Ф. (1961). *Југославија између два рата*. Загреб.
- Шепић, Д. (1983). *Влада Ивана Шубашића*. Загреб.
- Waitz, G. (1853). *Das Wesen des Bundesstaates*. Kieler Monatsschrift.
- Weiss, A. (1899). *Manuel de Droit international privé*. 2-e éd. Paris.
- Westerkamp, J.B. (1892). *Staatenbund und Bundesstaat. Untersuchungen über die Praxis und das Recht der modernen Bünde*. Leipzig.

**Prof. Milan Petrović, LL.D.**

Full Professor (retired),

Faculty of Law, University of Niš

## **CONFEDERATION AND FEDERATION IN THE GENERAL THEORY OF LAW AND STATE AND IN POSITIVE LAW**

### **Summary**

*Scientific interest in issues concerning federalism, which implies determining the difference between a confederation (a union of confederal states) and a federation (a federal state comprising federal entities) seems to have disappeared after the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia in 1992, the country which had existed in the period from 1945 to 1992 under different names: the Democratic Federal Yugoslavia (DFY), the Federal Peoples' Republic of Yugoslavia (FPRY), and finally the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY). Although a number of other confederations or federations (notably, the Soviet Union and Czechoslovakia) ceased to exist in the 20<sup>th</sup> century, history bears witness of the establishment of two important associations of states: the United Nations Organisation (UN) and the European Union (EU). They are highly significant for Serbia, which is a member state of the UN and cherishes close cooperation with the EU. However, the dissolution of the SFRY has not resolved some important issues among its former member states. The basic postulate of these problems is the fact that the Federal Peoples' Republic of Yugoslavia (FPRY as "the second Yugoslavia") is not the successor state of the Kingdom of Yugoslavia ("the first Yugoslavia") because "the first Yugoslavia" was never dissolved, i.e. its international personality did not cease to exist; namely, the "second Yugoslavia" is only the continuator state (ensuring the continuity of the state in the territory of its predecessor), just as the Kingdom of Yugoslavia was the continuator state rather than the successor state of the Kingdom of Serbia. Hence, the problem comes down to the identity of legal subjects..*

*The essential difference between a confederation and a federation are as follows: 1) confederation member states may autonomously decide whether they would act independently abroad (e.g. to maintain diplomatic relations, to conclude international agreements, etc.); on the other hand, federal entities (members of a federation) do not have such an option, or they may possibly be given such an option (to an extend which is considered relevant) by the central (federal) government; 2) the internal borders between confederation member states may be changed only by international treaties adopted at an international conference, whereas the internal borders between federal entities may be unilaterally established and changed by the central government; 3) confederation member states, in principle, have the se-*

*cession right (ius secessionis) to withdraw from the confederation, whereas federal entities have no such right.*

*It should be noted that a confederation, as a rule, has a capacity of legal personality in international law, just as its individual members. Yet, the difference between the internal state law and public international law is quite relative. Namely, as noted by Toma Živanović, international law (both private and public) is governed by collision norms. While the essence of private international law is conflict resolution involving subjective private rights and obligations arising from the internal law of different states, the essence of public international law is resolution of conflicts between different sovereign states.*

*The basic difference between a confederation and a federation is that each confederation member state is the holder of supreme power (sovereignty), whereas the federal units in a federal state have no such power, given the fact that sovereignty is exclusively vested in the federation (federal state). The supreme power is a de facto matter; it implies the capacity to maintain public order in a specific territory. Relying on the comparative research of different confederations and federations, the author comes to a conclusion that the “second Yugoslavia” (FPRY) was actually a confederation (despite its official title). However, this conclusion raises the question of borders between its former member states, particularly considering that these (FPRY) borders were not established by any international treaty. Given the fact that there is legal continuity between the Kingdom of Serbia, the “First Yugoslavia” (Kingdom of Yugoslavia) and the “Second Yugoslavia” (FPRY), the solution must be sought in the process of restitution, which implies a return to a prior state of affairs that existed before the creation of the (first) Yugoslav state.*

**Keywords:** *confederation and federation; sovereignty; legal identity and succession of states; state borders.*