

Проф. др Марко Станковић

Правни факултет Универзитета у Београду

ПРАВО НАРОДА НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ – УСТАВНОПРАВНИ И МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ АСПЕКТИ

Рад је посвећен правној анализи права народа на самоопредељење. На самом почетку представљени су извесни теоријски ставови о овом колективном праву, а након тога његова еволуција. Затим је анализирана међународноправна регулатива права народа на самоопредељење, његов спољашњи и унутрашњи вид, као и новија пракса у свету. На крају је, уместо закључка, истакнута политичка природа овог колективног права.

Кључне речи: Право народа на самоопредељење, Народ; Сецесија; Отцепљење; Колективна права.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА – ПРАВО НАРОДА НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ КАО КОЛЕКТИВНО ПРАВО

Колективна права или права група обично се називају „трећом генерацијом“ људских права.¹ Подела права на три генерације је искључиво хронолошка и не открива ништа о њиховој садржини, већ само о времену настанка. Права треће генерације, или прецизније, свест о правима треће генерације, јавила се после Другог светског рата. У ову групу спадају права чији је носилац група људи, па се стога називају колективним правима. С једне стране, у ову групу улазе посебна права одређених колективитета – народа, мањина и домородачког становништва (аутохтоних народа). С друге стране, у групу колективних права сврставају се и тзв. права солидарности: право на мир и међународну

Марко Станковић, stankovicm@ius.bg.ac.rs.

¹ „После завршног акта КЕБС-а из Хелсинкија од 1975. и тзв. треће корпе људских права, тенденција у области људских права у вези с њиховом интернационализацијом иде ка гарантовању извесног минимума колективних етничких права.“ (Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 466).

безбедност, право на здраву животну средину, право на развој и право на управљање националним ресурсима.

Народ је најшира група која се јавља као носилац неког колективног права – права на самоопредељење. Кључни проблем у вези са правом на самоопредељење јесте дефинисање шта је народ. „Иако на први поглед изгледа сасвим јасно, значење ове речи тешко је установити, нарочито на нашем језику, где може да се односи на народ као скуп појединаца у једној држави (политички народ) или на скуп људи сличних етничких обележја – нацију.“² Сличан проблем постоји у већини европских језика (нпр. *people* и *nation* у енглеском, односно *peuple* и *nation* у француском језику).

Немогућност прецизног одређења појма народ је основни проблем у вези са правом народа на самоопредељење, из којег произлазе сви остали проблеми, који нису малобројни. При том, „највећи проблем код овога права је што се оно, ако се схвати на погрешан начин, може наћи у потпуној супротности са начелом територијалног интегритета држава“.³

Први предмет анализе у овом раду биће теоријски ставови о праву на самоопредељење, односно ставови о праву на једнострану сецесију, са посебним освртом на сложене, федералне државне заједнице. Након тога, биће представљена интернационализација овог колективног права после Првог светског рата, после чега ће уследити кратак приказ његовог регулисања у међународним документима, као и разметање два вида права на самоопредељење – спољашњег и унутрашњег. Затим ће укратко бити изложена новија пракса у вези са реализацијом права на самоопредељење, док ће у закључном делу овог рада бити наглашена и његова веома изражена политичка димензија.

2. ТЕОРИЈСКИ СТАВОВИ О СЕЦЕСИЈИ

Право на отцепљење често се постављало у сложеним, федералним државама, у којима су поједине државе чланице неретко тежиле да једностраном одлуком иступе из састава федерације. Преовлађујуће мишљење у уставноправној науци је да је право једностраног отцепљења неспојиво са истинским федералним уређењем, иако му се не може оспорити демократски карактер. Од старијих писаца, добру аргументацију у прилог таквог става су изнели Роналд Вотс (*Ronald Watts*) и Кенет Вер (*Kenneth Wheare*), а од новијих Кас Санстејн (*Cass Sunstein*).⁴

² В. Димитријевић, М. Пауновић, *Људска права*, Београд 1997, 392.

³ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, Београд 2017, 240.

⁴ Опширније о овим ставовима, вид.: К. С. Wheare, *Federal Government* (4th edition), Oxford 1963, 90–91; R. Watts, *New Federations*, Oxford 1966, 309–310; C. R. Sunstein, “Constitutionalism and Secession“, *University of Chicago Law Review* 58/1991, 634.

Према Санстејновом мишљењу, циљ постојања модерне државе јесте промовисање демократије која подразумева компромисе, сарадњу и разумевање, а томе ни на који начин не би допринело постојање права на сецесију. Напротив, оно би по речима овог аутора само довело до повећања политичке нестабилности и нетолеранције у друштву.⁵

Међутим, у литератури се у вези са конституционализацијом сецесије могу прочитати и дијаметрално супротна мишљења, чији заговорници нуде подједнако уверљива образложења. Тако Вејн Норман (*Wayne Norman*) сматра да је мудро и политички опортуно уставом признати право на сецесију, јер се на тај начин прецизира и сâм поступак за остварење тога права. Процедура за реализацију права на отцепљење, при томе, треба да буде уобличена тако да делује обесхрабрујуће за сепаратисте.⁶ С друге стране, Данијел Вејнсток (*Daniel Weinstock*) се у оправдавању конституционализације сецесије служи занимљивим поређењем, јер поистовећује забрану отцепљења са забраном проституције и лаких дрога. Он сматра да је такве, непожељне друштвене појаве боље легализовати и држати под контролом, јер ће они који желе да остваре прокламована права бити принуђени поштују компликовану процедуру која ће их одбити од њихове реализације у пракси.⁷

Дакле, иако делује да је наука подељена поводом питања проглашења права на отцепљење у савезном уставу, и заговорници и опоненти проглашења тог права теже постизању истог циља – очувања територијалне целовитости федералне државе. Разлика је једино у начину на који се тај циљ постиже: док једни сматрају да је боље енергично негирати право на отцепљење, други тврде да конституционализација сецесије по компликованом поступку управо треба да служи спречавању практичног остварења тог уставом проглашеног права. Од двадесетак савремених светских федерација, само две су конституционализовале право федералних јединица на иступање из свог састава – Св. Китс и Невис и Етиопија – при чему је у првој федерацији могуће једнострано отцепљење (што је донекле разумљиво с обзиром на то да се ради о двочланој федерацији), а у другој је предвиђена сложена процедура која је потпуно у складу са наведеним Нормановим и Вејнстоковим теоријским поставкама.⁸

⁵ C. R. Sunstein, 634.

⁶ W. Norman, *Secession and (Constitutional) Democracy*, Centre for Applied Ethics (University of British Columbia), 2000, 6.

⁷ D. M. Weinstock, “Toward a Proceduralist Theory of Secession“, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* Vol. 13, No. 2, July 2000, 261–262.

⁸ Опширније о томе, вид.: М. Станковић, „Федерализам у Африци: Случај Етиопије“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2008, 256–259.

3. ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЈА ПРАВА НАРОДА НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ

Право народа на самоопредељење се актуелизовало у Европи након Првог светског рата, у ситуацији када је било потребно наћи начин да се политички и правно уобличи тектонски поремећаји који су се десили на том континенту. Након нестанка четири предратна европска царства, право народа на самоопредељење било је брана рестаурацији феудализма. Велики заговорник овога права био је тадашњи амерички председник Вудро Вилсон (*Woodrow Wilson*), али и прваци Октобарске револуције у царској Русији, због чега је то право постало део Декларације права радног и експлоатисаног народа 1918. године.⁹ Све је то, међутим, било недовољно да се ово колективно право угради у темеље Друштва народа, па се оно све до краја Другог светског рата сматрало само политичким начелом, али не и правним правилом.

Након веома опрезног спомињања у Атлантској повељи (1941) и Декларацији Уједињених нација (1942), право на самоопредељење је добило важно место у Повељи Уједињених нација од 1945. године, као један од основних циљева те организације, односно начело на основу којег треба да се развијају пријатељски односи између држава (члан 1, став 2 и члан 55).

Темељи постављени у Повељи УН касније су надграђивани у другим актима, међу којима посебан значај има чувена Резолуција бр. 1514 (XV), усвојена у време борбе против колонијалног поретка у свету. Генерална скупштина УН је овом Резолуцијом предвидела да „сви народи имају право на самоопредељење“ и да „на основу тога права они слободно одлучују о свом политичком статусу и у пуној мери се економски, друштвено и културно развијају“. Ова формулација Генералне скупштине је често понављана у касније усвајаним документима.

4. ПРАВО НАРОДА НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ У МЕЂУНАРОДНИМ ПАКТОВИМА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Међународни пактови о људским правима од 1966. су на истоветан начин, у својим првим члановима, зајемчили право народа на самоопредељење. Због тога постоји чак и схватање да се право народа на самоопредељење налази ван свих подела људских права, јер га међународни пактови о људским правима „проглашавају као предуслов за примену свих осталих људских права“.¹⁰

⁹ Р. Марковић, 67.

¹⁰ С. Аврамов, М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2001, 321.

Почетне одредбе пактова о праву на самоопредељење, које садрже истовестан текст, прво понављају поменућу одредбу Резолуције 1514, према којој сви народи имају право на самоопредељење, на основу овог којег они слободно одређују свој политички положај и слободно спроводе свој привредни, друштвени и културни развој. Пактови даље прописују да „ради остварења својих циљева, сви народи могу слободно располагати својим природним богатствима и изворима, без штете по обавезе које произлазе из међународне привредне сарадње, засноване на начелима узајамне користи и међународном праву“, при чему „ни у ком случају један народ не може бити лишен својих властитих средстава за опстанак“. Коначно, предвиђено је да су државе уговорнице пактова, „укључујући ту и оне које су одговорне за управљање несамоуправним територијама и територијама под старатељством“, дужне да „олакшају остварење права народа на самоопредељење и да поштују ово право у складу са одредбама Повеље Уједињених нација“.

Правно тумачење одредаба међународних пактова о праву народа на самоопредељење је веома сложено. Пре свега, формулације из пактова навеле су многе на мишљење да се право на самоопредељење везује искључиво за колонијалне територије, да њега имају само удаљени и јасно издвојени делови држава, који су присаједињени колонијалним освајањима. Из тог разлога, а имајући у виду да су метрополе од колонија биле одвојене морима и океанима, право на самоопредељење се иронично називало „начелом слане воде“. Посебан проблем је представљала чињеница да у колонијама нису постојале формиране нације у европском смислу тог појма. Већина становника колонија залагала се за ослобођење од колонијалне власти, али је то становништво било подељено на различита племена, верске заједнице и сл. Израз „народ“ се због тога није тумачио у етничком, него чисто популационом смислу – као становништво које насељава одређено подручје.

5. СПОЉНИ И УНУТРАШЊИ ВИД ПРАВА НАРОДА НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ – ПРАВО НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ И НАЧЕЛО ТЕРИТОРИЈАЛНОГ ИНТЕГРИТЕТА

Право народа на самоопредељење „не може никада послужити као оправдање за нарушавање начела заштите територијалног интегритета држава“.¹¹ У Декларацији о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу с Повељом УН,¹² Генерална скупштина је покушала да пронађе равнотежу између права народа на

¹¹ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, 242.

¹² Рез. 2625 (XXV) од 1970. године.

самоопредељење и начела заштите територијалног интегритета држава. У тој Декларацији се наводи да самоопредељење „не сме да се схвати као одобравање ни подстицање никакве делатности која би довела до распада или угрозила, у целини или делимично, територијалну целовитост или политичко јединство држава које се понашају у складу с начелима равноправности или самоопредељења, па тако имају владу која представља цео народ који припада њеној територији, без разликовања у погледу расе, вере или боје“.

Највећи проблем у вези са правом народа на самоопредељење је у томе што постоји тенденција да се то право неретко тумачи као право на отцепљење и формирање независне државе. Право на формирање независне државе чини тзв. *спољни вид права на самоопредељење* „Према мерилу из Декларације оно би могло да се узме у обзир тек као крајње средство у односу на државе с нерепрезентативним владама, у којима делови становништва, који се могу сматрати народима, уопште не учествују у управљању државом.“¹³ Посебан проблем је у томе што се аргументација у овом случају своди на чисто политичко препуцавање, при чему се централна влада обично позива на устав и законе, а сецесионисти одговарају да се уставне и законске одредбе не примењују у пракси.

Међутим, право на самоопредељење не остварује се само у облику отцепљења и формирања нове независне државе. Оно треба да омогући народу статус који би био израз његове слободне воље. „То може бити и неки степен аутономије у одређеној држави, који одговара становништву на тој територији и могућност демократског управљања тим територијама.“¹⁴ Овде је реч о тзв. *унутрашњем виду права на самоопредељење*. Оно подразумева да народ треба да има могућност да дефинише степен свог права на самоопредељење, да буде у могућности да промени власт коју не жели. „Једном стечена независност народа у односу на страну власт, не значи да је он ‘потрошио’ право на самоопредељење и да мирно треба да трпи свакојаку домаћу власт само зато што је ‘народна’, као што се то десило у неким афричким државама, које су после ослобађања од колонијалне власти, дошле под сурову власт сопствених диктатора и војних хунти.“¹⁵

6. ПРАВО НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ У НОВИЈОЈ ПРАКСИ

Нажалост, пракса УН у вези са остваривањем права народа на самоопредељење није јединствена и не пружа добре основе за дефиниса-

¹³ В. Димитријевић, М. Пауновић, 394.

¹⁴ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, 242.

¹⁵ В. Димитријевић, М. Пауновић, 398.

ње механизма за реализацију тог права. Уједињене нације деценијама нису давале подршку сецесионистичким покретима који нису били антиколонијални, упркос томе што су такви покрети неретко имали широку подршку у јавном мњењу. Примери су бројни: племе Ибо, које је неуспешно покушало да одвоји Бијафру од Нигерије; затим држава кипарских Турака, коју је до данас признала само Турска; Бенгалци у Источном Пакистану, који су тек након дуго времена, уз помоћ Индије, успоставили независну државу Бангладеш итд.

Тренд ускраћивања подршке отцепљењима територија које нису биле под колонијалном влашћу се, међутим, преокренуо крајем „Хладног рата“, а подршка отцепљењу се давала са чисто политичким образложењем да је реч о „супротстављању комунизму“. Такви случајеви су забележени у совјетској и југословенској федерацији, чије су се федералне јединице једностраним одлукама отцепљивале, позивајући се на право на самоопредељење. Нарочито је био сложен југословенски случај, а с циљем његовог разрешења Европска заједница је 27. августа 1991. године установила „Арбитражну комисију Мировне конференције о Југославији“ (*Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia*), тзв. Бадинтерову комисију, која је требало да одговори на спорна правна питања о започетим процесима сецесије. Према мишљењу Комисије, израженом на крају 1991. године, састав и рад основних органа федерације не задовољавају критеријуме партиципације и представљања својствене федералној држави, а прибегавање сили довело је до војног сукоба између различитих делова федерације што је изазвало смрт хиљада људи и довело до огромног разарања за само неколико месеци. Власти федерације и република су се показале немоћним да осигурају поштовање споразума о прекиду ватре. На основу таквих закључака Бадинтерова комисија је објавила да је СФРЈ „у процесу распада“ и донела ефективну одлуку да дотадашње републичке границе постају границе између суверених држава. Након тога, уследило је признање сецесионистичких република. (Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине и Македоније), које су примљене у чланство УН, упркос противљењу органа власти СФРЈ, која је била држава оснивач УН.

Одлука Бадинтерове комисије је за непосредну последицу имала остваривање права на сецесију од стране хрватског и словеначког народа. Међутим, такво право није омогућено српском народу у Хрватској, уз образложење да је реч о националној мањини, која има права која произлазе из таквог положаја.¹⁶ Овде је поново дошао до изражаја основни проблем права народа на самоопредељење – дефинисање шта

¹⁶ Опширније о критици овог и других мишљења Арбитражне комисије, вид.: М. Крећа, *Бадинтерова арбитражна комисија, критички осврт*, Београд 1993.

је народ. Најпростије речено, поставља се питање због чега Словенци и Хрвати у Југославији јесу „народи“ и имају право да се отцепе, а због чега Срби у Хрватској нису „народ“ и немају право да се отцепе, иако су били и етнички хомогени и територијално уоквирени на јасно дефинисаном делу хрватске територије.

Одлука Бадинтерове комисије спорна је из неколико разлога. Легалност стварања нових држава, Бадинтерова комисија требало је да разматра са становишта међународног права. Ипак, комисија је прихватила административну поделу државне територије на федералне јединице, онако како је то било предвиђено Уставом од 1974. године и савезним законима, а да се није упустила у разматрање легалности те поделе.¹⁷ Осим тога, Бадинтерова комисија је у потпуности игнорисала уставна решења и одлуку савезног Уставног суда који је прогласио неуставним акте једностране сецесије. Како је забележено у теорији, приступ ове комисије је био чиста импровизација.¹⁸ Административне границе између ентитета у оквиру једне државе, без обзира на то каквог је она уређења, немају никаквог значаја за међународно право. Бадинтерова комисија се позвала на *uti possidetis*, правило које потиче из периода деколонизације, као правило општег међународног права које је једнако примењиво како на урушавање централне власти, тако и на повлачење колонијалне власти.¹⁹ Ипак, чак и при опредељивању за принцип *uti possidetis*, кога се треба придржавати у случају граничних спорова новостворених држава, у југословенском контексту изречено, овај принцип примењен је прерано и то на самом почетку процеса распадања државе, а не у фази његовог окончања. Но, оно што се може назвати највећим недостатком одлукама Бадинтерове комисије је чињеница да су оне донете *ad hoc*, будући да нису одражавале постојеће правне доктрине, нити су установиле нове које би требало примењивати убудуће.²⁰

Напослетку, међународна заједница није остала доследна ни када је реч о одлукама Бадинтерове комисије за бившу Југославију. Наиме, право на самоопредељење признато је само републикама, што је требало да представља јемство за територијални интегритет Републике Србије. Међутим, уз помоћ међународне заједнице и НАТО агресије 1999. године, Аутономна покрајина Косово и Метохија фактички је издвојена из правног поретка Републике Србије, што јој је омогућило да прогласи независност 2008. године као Република Косово. Овакав расплет дога-

¹⁷ А. Павковић, П. Радан, *Стварање нових држава*, Београд 2008, 247.

¹⁸ B. Roth, „Ne-konsensualna disolucija država u međunarodnom pravu: Inovacija Badinterove komisije u retrospektivi“, *Politička misao* Vol. 52, 1/2015, 62.

¹⁹ *Ibid.*, 63.

²⁰ *Ibid.*, 70.

ђаја оправдано отвара дилему да ли признавање права на самоопредељење косовским Албанцима значи отварање старе Пандорине кутије у смислу претње сецесионизма широм света.²¹ Несумњиво да је ова недоследност у великој мери релативизовала дотадашње принципе међународног права о домаћају права на самоопредељење.

Као што је већ речено, постојање права на сецесију у федерацији је једно од најспорнијих питања у теорији федерализма.²² Конституционализација сецесије у начелу није сагласна са природом и циљевима федералне државе и представља обележје иманентно конфедерацији, јер „федерација није механички склоп атомизованих делова, него је држава која је виша од интереса и воља посебних федералних јединица“.²³ Због тога је преовлађујуће мишљење у науци да је право једностраног отцепљења неспојиво са истинским федералним уређењем. Вилфрид Свенден (*Wilfried Swenden*) исправно наводи да „федерације обично не дозвољавају једнострано отцепљење једног или више субентитета. Ако би устав требало да садржи клаузулу о сецесији, сецесија једног региона треба да буде предмет одобрења централне владе и већине региона који желе да остану у федерацији. У ствари, само је Устав Совјетског Савеза (СССР) садржао експлицитну клаузулу о сецесији.“²⁴ Како је објашњавао Миодраг Јовичић, „право на отцепљење проглашено совјетским уставима пружало је повода светској науци да у оцењивању совјетског федерализма констатује да се у њему, поред преовлађујућих елемената једне строго централизоване федерације, јављају и елементи конфедерације“, што није у складу са реалношћу те земље јер је СССР „био без икакве сумње федерација-фасада, са наглашеним превагом центра, пре свега услед доминантне улоге у систему Комунистичке партије Совјетског Савеза, а посебно њеног врха“.²⁵ Распад СССР-а спроведен је без већих сукоба и уз споразумно претварање највећег дела Совјетског Савеза у Заједницу независних држава.

Посебну пажњу опште и стручне јавности у вези са правом на самоопредељење изазвао је случај провинције Квебек у канадској федерацији. Први покушај сецесије у Канади догодио се непосредно након образовања те федерације, још давне 1868. године, када је провинција

²¹ S. Tierney, „Je li Pandorina kutija konačno otvorena? Kosovo i neobična sudbina teze o dekolonizaciji u međunarodnom pravu samoodređenja“, *Politička misao* Vol. 52, 1/2015, 107.

²² Више о томе: М. Станковић, *Уставно судство у савременим федерацијама*, Београд 2012, 308–316.

²³ Р. Марковић, 464.

²⁴ W. Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe – A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke – New York 2006, 10.

²⁵ М. Јовичић, *Државност федералних јединица*, Београд 1992, 58–59.

Нова Шкотска покушала да иступи из њеног састава, али је од тадашњег колонијалног секретара добила негативан одговор. Осим тога, вредан је помена и догађај из 1917. године, када је парламент провинције Квебек расправљао о резолуцији која је предвиђала отцепљење те федералне јединице од Канаде, али до покушаја сецесије ипак није дошло. Међутим, сепаратистичке тежње једине франкофоне провинције у Канади распламсале су се у моменту када је процес патријације устава био у пуном јеку, јер се та провинција жестоко противила предложеним решењима. Због тога је 1980. године одржан референдум на којем је предлог да провинција Квебек једнострано иступи из канадске федерације добио значајну подршку бирачког тела у тој федералној јединици (40 одсто).²⁶ Након неуспешних преговора о уставним променама 1987. и 1992. године,²⁷ 1995. године је одржан и други референдум о квебечкој независности, на којем је та идеја освојила подршку чак 49,42 одсто бирача.²⁸ Због тога, резултат другог референдума о независности Квебека „није могао, попут претходног, да учини спокојном федералну власт Канаде“, ²⁹ а тесан пораз не референдуму нимало није обесхрабрио сепаратисте. Штавише, квебечки властодршци су изјављивали да је неопходно стрпљење у очекивању „победничких околности“ како би се расписао нови референдум о независности. Таква атмосфера је навела федералну владу да, тежећи очувању територијалне целовитости федерације, затражи саветодавно мишљење од Врховног суда Канаде.

У свом чувеном саветодавном мишљењу *Reference re secession of Quebec*³⁰ од 1998. године, Суд је требало да одговори на питање да ли је једнострана сецесија федералне јединице дозвољена са становишта унутрашњег и међународног права. „Као што се и очекивало, Суд је августа 1998. једнострану сецесију прогласио супротном и канадском уставном праву и међународном јавном праву.“³¹ Кад је реч о уставноправним аргументима, Врховни суд их није могао наћи у уставним актима од 1867. и 1982. године, јер ти документи ништа не говоре о праву

²⁶ Погледати: L. Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, Paris 2007, 424.

²⁷ D. R. Cameron, D. Krikorian Jacqueline, “Recognizing Quebec in the Constitution of Canada: Using the Bilateral Constitutional Amendment Process”, *University of Toronto Law Journal* 58/2008, 329–394.

²⁸ Резултат је био 49,2 одсто „да“ и 50,8 одсто „не“; P. Oliver, “Canada’s Two Solitudes: Constitutional and International Law in Reference re Secession of Quebec”, *International Journal on Minority and Group Rights* 6/1999, 83.

²⁹ Д. Симовић, *Канадски федерализам* (магистарска теза), Правни факултет Универзитета у Београду, необјављено, Београд 2005, 143.

³⁰ 2 S.C.R. 217 (1998).

³¹ D. Schneiderman, *The Quebec Decision: Perspectives on the Supreme Court Ruling on Secession*, Toronto 1999, 1.

провинција на отцепљење, па је заузео став „да се Устав Канаде не може свести на писани акт под тим називом, него да он обухвата читав систем правила и принципа који прожимају вршење власти у земљи“.³² Суд је, затим, навео четири фундаментална начела која прожимају целокупан уставни систем Канаде: 1) федерализам, 2) демократију, 3) конституционализам и владавину права и 4) поштовање права мањина.³³ Премда на први поглед делује да би одлука грађана провинције Квебек о отцепљењу била у складу са начелом демократије, Врховни суд је закључио да је демократија „више од просте владавине већине“ и да она постоји „у ширем контексту уставних вредности“. А одлука грађана Квебека о отцепљењу би угрозила те вредности, односно наведена начела федерализма, конституционализма, владавине права и поштовања права мањина. Због тога Врховни суд није оспорио право федералне јединице на сецесију, али јесте право на једнострану сецесију. Да би била правно ваљана, сецесија би, према мишљењу Суда, морала да се одигра у три етапе. У првој би у Квебеку „јасна већина“ морала потврдно да одговори „на јасно постављено питање“ о сецесији. Другу етапу би чинили преговори између федералне владе и влада осталих провинција са Квебеком о његовом иступању из федерације. Уколико би у другој фази био постигнут споразум уследила би трећа - доношење амандмана на федерални устав којим би била призната сецесија Квебека.³⁴ Стога би, као што се види, гласање Квебечана у прилог сецесије био би само предуслов за преговоре са осталим субјектима федерације о њеној евентуалној реализацији.

Врховни суд Канаде је прогласио једнострану сецесију недозвољеном и са међународноправног аспекта, премда је образложење овог става било „много мање детаљно“.³⁵ Суд је, наиме, констатовао да је право на сецесију могуће једино у складу са начелом самоопредељења народа, али само ако се „народом“ управља као делом колонијалног царства, ако је „народ“ изложен страном покоравану и ако је „народу“ ускраћено уживање права на самоопредељење у држави чији је део. У осталим случајевима „народ“ може да оствари право на самоопредељење само у оквиру своје државе. „Како се Квебечани не могу подвести ни под једну категорију ‘народа’ којој се по међународном праву приписује право на самоопредељење до отцепљења, може се закључити да ова канадска провинција не располаже правом једностране сецесије.“³⁶

³² Р. Марковић, 381.

³³ Опширније о овим принципима, вид.: Р. Oliver, 86–87.

³⁴ „Уколико преговори буду били успешни, из њих следи амандман на федерални устав, којим се дозвољава иступање Квебека из канадске федерације.“ (Р. Марковић, 381).

³⁵ Р. Oliver, 90.

³⁶ Д. Симовић, 145.

Одлука Врховног суда Канаде није представљала изненађење ни за једну од супротстављених страна, али јесу поједини аргументи и ставови наведени у њеном образложењу, а „највише приговора упућено је неодређености која провејава садржином целе судске одлуке и која уноси арбитерност и субјективност у сваки даљи покушај остварења права сецесије“.³⁷ Да би отклонио многе недоумице настале због непрецизности образложења, федерални парламент је 2000. године донео Закон о јасности (*Clarity Act*), којим је саветодавно мишљење Врховног суда преточио у форму закона. Према речима Камерона (*David Cameron*), „овај закон утврђује поступке путем којих би Отава требало да пресуди да ли су будуће референдумско питање и већина били ‘јасни’“.³⁸ Али, без обзира на то, ни овај закон није разрешио многе недоумице и оставио је много простора за арбитерност. Ипак, доношењем Закона о јасности Канада је постала једна од малобројних држава чији правни систем институционализује сецесију, при чему је реч о квазиуставном праву, јер оно није предвиђено уставом већ законом. При томе, овако установљено право на сецесију има циљ да обесхрабри сепаратистичке тежње и да фактички онемогући иступање из канадске федерације.³⁹

7. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА: ПОЛИТИЧКА ПРИРОДА ПРАВА НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ

Јасно је, дакле, да је питање права на једнострано отцепљење, као начина да се оствари право на самоопредељење народа у много већој мери политичко него правно питање. Другим речима, „политичка поддршка захтевима за самоопредељење зависи од околности“.⁴⁰ При том је и даље спорно ко је носилац права на самоопредељење: етнички народ, становништво федералне јединице, становништво неког другог аутономног региона и сл. Сваки случај отцепљења носи са собом сопствене посебности, па се мора свеобухватно анализирати. Како наводи Мајкл Бурџис (*Michael Burgess*), „део објашњења за отцепљење од сваке државе, без обзира на то да ли је федерална или не, може се наћи у историјским специфичностима које карактеришу процесе изградње државе и националне интеграције, видљиве у свакој студији случаја“.⁴¹

³⁷ *Ibid.*

³⁸ D. R. Cameron, “Canada“, *Handbook of Federal Countries* (edited by Ann L. Griffiths), Montreal & Kingston, London–Ithaca 2005, 114.

³⁹ Ипак, треба нагласити да се у Канади у последњих неколико година води озбиљна јавна расправа о доношењу уставног амандмана којим би се Квебек дефинисао као „посебна нација у оквиру Канаде“.

⁴⁰ В. Димитријевић, М. Пауновић, 396.

⁴¹ M. Burgess, *Comparative Federalism – Theory and practice*, London–New York 2006, 280.

Реч је о групном праву, а та група мора бити истовремено и етнички и територијално дефинисана. „Та група несумњиво може да тражи да буде заступљена у управљању државом, али не и да се отцепи и да створи нову државу.“⁴² И то само у случају када је сасвим јасно да је група под потпуном страном доминацијом, односно када се налази у положају који је сличан колонијалном положају.

Право на самоопредељење не сме бити фасада за сепесионизам, који представља велику опасност по мир и безбедност. „Да би се она уклонила морају се у међународном праву изградити прецизнија правила о томе које су то околности, под којима ово право може бити конзумирано, било у виду различитих степена аутономије и самоуправе, било у виду стварања нове државе.“⁴³ Разуме се, „пре но што се постави захтев за потпуним осамостаљењем, могуће је у оквиру постојеће државе налазити разна решења која задовољавају право на самоопредељење, као што су демократизација, федерализација, стварање аутономија, признавање права мањинама итд.“⁴⁴ Отцепљење и стварање нове државе је последња опција. Процена околности и положаја у којима се налази одређена група („народ“) је веома сложен процес, а решење у великој мери зависи од међународне заједнице и под пресудним је утицајем политичких чинилаца.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Аврамов, Смиља, Крећа, Миленко, *Међународно јавно право*, Београд 2001;
2. Димитријевић, Војин, Пауновић, Милан, *Људска права*, Београд 1997;
3. Јовичић, Миодраг, *Државност федералних јединица*, Београд 1992;
4. Крећа, Миленко, *Бадинтерова арбитражна комисија, критички осврт*, Београд 1993;
5. Марковић, Ратко, *Уставно право*, Београд 2014;
6. Павковић, Александар, Радан, Петар, *Стварање нових држава*, Београд 2008;
7. Пауновић, Милан, Кривокапић, Борис, Крстић, Ивана, *Међународна људска права*, Београд 2017;
8. Симовић, Дарко, *Канадски федерализам* (магистарска теза), Правни факултет Универзитета у Београду, необјављено, Београд 2005;
9. Станковић, Марко, „Федерализам у Африци: Случај Етиопије“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2008;

⁴² В. Димитријевић, М. Пауновић, 398.

⁴³ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, 243.

⁴⁴ В. Димитријевић, М. Пауновић, 398.

10. Станковић, Марко, *Уставно судство у савременим федерацијама*, Београд 2012;
11. Burgess, Michael, *Comparative Federalism – Theory and practice*, London–New York 2006;
12. Cameron, R. David, “Canada“, *Handbook of Federal Countries* (edited by Ann L. Griffiths), Montreal & Kingston, London–Ithaca 2005;
13. Cameron, R. David, Krikorian, D. Jacqueline, “Recognizing Quebec in the Constitution of Canada: Using the Bilateral Constitutional Amendment Process“, *University of Toronto Law Journal* 58/2008;
14. Favoreu, Louis, et al., *Droit constitutionnel*, Paris 2007;
15. Kenneth, Clinton, Wheare, *Federal Government* (4th edition), Oxford 1963;
16. Norman, Wayne, *Secession and (Constitutional) Democracy*, Centre for Applied Ethics (University of British Columbia), 2000;
17. Oliver, Peter, “Canada’s Two Solitudes: Constitutional and International Law in Reference re Secession of Quebec“, *International Journal on Minority and Group Rights* 6/1999;
18. Roth, Brad, „Ne-konsensualna disolucija država u međunarodnom pravu: Inovacija Badinterove komisije u retrospektivi“, *Politička misao* Vol. 52, 1/2015;
19. Schneiderman, David, *The Quebec Decision: Perspectives on the Supreme Court Ruling on Secession*, Toronto 1999;
20. Sunstein, Cass, Robert, “Constitutionalism and Secession“, *University of Chicago Law Review* 58/1991;
21. Swenden, Wilfried, *Federalism and Regionalism in Western Europe – A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke–New York 2006;
22. Tierney, Stephen, „Je li Pandorina kutija konačno otvorena? Kosovo i neobična sudbina teze o dekolonizaciji u međunarodnom pravu samoodređenja“, *Politička misao* Vol. 52, 1/2015;
23. Watts, Ronald, *New Federations*, Oxford 1966;
24. Weinstock, M. Daniel, “Toward a Proceduralist Theory of Secession“, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* Vol. 13, 2/2000.

Associate Professor Marko Stanković, LL.D.

Faculty of Law, University in Belgrade

PEOPLES’ RIGHT TO SELF-DETERMINATION – CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL LAW ASPECTS

Summary

This paper is devoted to a legal analysis of peoples' right to self-determination. At the outset, some theoretical views on this collective right

were presented, followed by certain remarks on its evolution. Next, the analysis of the international regulation of this right is carried out, including both its external and internal aspect, as well as recent practice in the world. Finally, there is a debate of the political nature of this collective right.

Key words: *People's right to self-determination; People; Secession; Cleavage; Collective rights.*