

Ústava z roku 1974

Václav Štěpánek

Nová jugoslávská ústava, jejímž otcem byl vrchní ideolog SKJ, Slovinc Edvard Kardelj, která byla přijata 21. února 1974, bývá často označována jako jeden z důležitých faktorů, který přispěl k násilnému a krvavému rozpadu Jugoslávie. Práce na ní byly zahájeny již v roce 1967, hotova byla v podstatě v roce 1971 a další dva roky poté byla podrobována veřejné diskusi. Ústava, na podobný vrcholný právní akt neobyčejně dlouhá (měla 406 článků), zaváděla řadu nových a podle právních analytiků často i sporných ustanovení,¹ a to jak v delegačním a volebním systému,² tak v záležitostech ekonomických (tzv. podniky sdružené práce, samosprávný systém atd.), které ve skutečnosti nikdy pořádně nefungovaly. Nás však především zajímají nové principy řešení národnostní otázky a systém řízení federace, který se v letech jugoslávské krize ukázal jako mimořádně neefektivní.

Základní princip nové ústavy tvořil postulát, podle něhož byl jugoslávský svazový resp. federální stát, přes veškerou třídní rétoriku, založen na dohodě jednotlivých jugoslávských národů, v níž získaly rovnoprávné postavení i některé národy, které do té doby nebyly vedeny jako národy konstitutivní. Šlo především o muslimské obyvatelstvo slovanského původu, obývající Bosnu a Hercegovinu,³ které bylo v roce 1971 označeno jako plnoprávný národ nazvaný podle vyznání národem muslimským (v jednoslovném názvu Muslimové), což ovšem pro nenáboženskou většinu mezi nimi bylo označení poněkud sporné. Ostatní národy žijící na území SFRJ, včetně nejpočetnějších Albánců a Maďarů, doslati v nové ústavě statut „národnosti“.⁴

Článek 1. ústavy definoval, že je SFRJ jako „... státní společenství dobrovolně sjednocených národů a jejich socialistických republik, jakož i socialistických autonomních oblastí Vojvodiny a Kosova, které jsou začleněny do svazku Socialistické republiky Srbska, založena na moci a samosprávě dělnické třídy a všech pracujících lidí“, a dále že je „socialistickým samosprávným demokratickým společenstvím pracujících lidí a občanů a rovnoprávných národů a národností“.⁵

O republikách se v článku 3. hovořilo jako o státech založených na „suverenitě národa“ a „...společenstvích pracujících lidí a občanů a rovnoprávných národů a národností“.

¹ DIMITRIJEVIĆ, V.: *Sukobi oko ustava iz 1974*. In: Srpska strana rata. Beograd 1996, s. 450–471.

² „Delegát“ byl nový pojem, označující nejen představitele parlamentu (tedy poslance), ale i člena „delegací“, které ho zvolily poté, co i sami byly zvoleny nižšími „delegacemi“. Za tímto pojmem se skrýval systém vícenásobných voleb, v němž měli občané možnost volit pouze na nejnižším stupni. Tento chválený „delegátský systém“ ve skutečnosti ovšem ještě více vzdálil poslance federálního parlamentu od voličské základny, již nebyl zodpovědný bezprostředně (i když v rámci komunistického parlamentního systému je tato odpovědnost pouze relativním pojmem), ale pouze zprostředkovaně pomocí dílčích delegačních skupin. Tamtéž, s. 450.

³ Kromě Bosny a Hercegoviny slovanští muslimové žili a žijí také na Kosovu a v oblasti bývalého novopazarského sandžaku, rozděleného po balkánských válkách mezi Srbsko a Černou Horu.

⁴ Po válce s Tito a vůdčí jugoslávští komunisté domnívali, že vyřešili národnostní otázku v Jugoslávii pravým marxistickým způsobem, ovšem problémy pouze smetli ze stolu, aniž by je jakýmkoli způsobem řešili. Věci, které se vztahovaly k národnostním požadavkům, ve skutečnosti pak celá historie národnostních třenic a konfliktů v předválečné Jugoslávii a během celé 2. světové války (včetně hrůzných masakrů) se staly tabu společně se vším, co komunistická moc označovala jako nacionalismus. Národní a národnostní požadavky jednotlivých jugoslávských národů po desetiletí nebylo možno vznášet a řešit, byly vlastně uzavřeny do jakési politické izolace, odkud znovu, v plné síle, leč v primitivnější a o to nebezpečnější formě, vyšly teprve v letech po Titově smrti.

⁵ *Ustav SFRJ*. Split 1974.

Tyto formulace jasně naznačovaly směřování ke konfederativní struktuře jugoslávské federace, z ústavy navíc vypadlo označení Jugoslávie jako společenství jihoslovanských národů. Republiky v ní byly definovány jako státy, samotná federace ovšem pouze jako státní společenství, v jehož kontextu se, na rozdíl od republik, nepoužíval termín suverénnost.

V úvodu ústavy stála preambule o tom, že „*Národy Jugoslávie, vycházejíce z práva každého národa na sebeurčení, zahrnuje v to i právo na odtržení... se spojily ve svazovou republiku svobodných a rovnoprávných národů a národností a vytvořily tak socialistické federativní společenství pracujících lidí – Socialistickou federativní republiku Jugoslávii.*“

Procedura, jíž by bylo možno právo na odtržení využít, ovšem ústavou regulována nebyla, což se po roce 1989 stalo výraznou komplikací.⁶

Nová ústava multietnické Jugoslávie tak vlastně protlačila do prvního plánu národní identitu. Úvodní článek a preambule ústavy o tom, že Jugoslávie je federálním státem, jenž má formu státního společenství dobrovolně sjednocených národů a jejich socialistických republik jinými slovy říká, že republiky patří národům... Nicméně mnozí příslušníci jugoslávských národů nežili, v důsledku tíživého dědictví minulých monarchií (habsburské a osmanské), v rámci svých republik, resp. nedokázali vytvořit či jim nebylo umožněno vytvořit přesvědčivou kongruenci mezi národem a jeho politicko-teritoriálním rámcem,⁷ což se v budoucnu ukázalo jako základní kámen úrazu jugoslávské státnosti. Na rozdíl od předcházející ústavy z roku 1963 pak suverenita státu nespočívala na občanech, nýbrž na suverénních právech, které národy a národnosti užívají v socialistických republikách, socialistických autonomních oblastech a v SFRJ (je-li to ovšem v jejich společném zájmu).⁸

Moc tak byla s federální úrovně decentralizována na úroveň republikovou. Každá ze šesti jugoslávských republik a dvou autonomních oblastí měla vlastní centrální banku a oddělenou policii (a také jednotky tzv. teritoriální obrany, podobné americké Národní gardě), vzdělávací a právní systém. Republiky pak logicky byly, s výjimkou Bosny a Hercegoviny, organizovány převážně na národní identitě, založené na většinovém národě.⁹

Autonomní oblasti byly podle nové ústavy v podstatě povýšeny na úroveň plnoprávných federálních jednotek. Ústava jasně zdůrazňovala účast autonomních oblastí na

⁶ Tehdy se totiž federální mocenské orgány, které měly stále menší vliv na rozvoj událostí, snažily prohlásit rozhodnutí republik (nejprve Slovinska, poté i Charvátska) o odtržení za neústavní, secesionistické republiky se naopak snažily poukazovat na tuto preambuli. Společné užití pojmu národa a národnosti v preambuli používali někteří albáňští politikové na Kosovu k ospravedlnění svých požadavků po vytvoření nové republiky, ba i nezávislého státu.

⁷ Na Balkáně byl touto nekongruencí postižen zejména srbský národ, jehož části zůstaly mimo rámec nově vzniklého národního státu – v 19. stol. v Rakousko-Uhersku (Vojvodina, Slavonie, Lika, Kordun, Banija, Bosna a Hercegovina) a Osmanské říši (Kosovo), v Titově Jugoslávii pak v rámci Charvátska a Bosny a Hercegoviny. Podobně postižený byl a dodnes zůstává národ makedonský (konstituovaný ovšem až v průběhu 20. stol.) jenž je rozptýlen, mimo vlastní makedonský stát, mezi Bulharsko a Řecko, stejně tak jako národ albánský, který kromě mateřské Albánie žije na Kosovu, v Západní Makedonii, severním Řecku a jižní Černé Hoře. Tato nekongruence pak u všech těchto národů v průběhu celé jejich novodobé historie živila a živí nacionalistickou politiku, rozpracovávající sen o jednotném velkém státě všech Srbů (Makedonců, Albánců), resp. o Velkém Srbsku, Velké Makedonii či Velké Albánii.

⁸ MERTUS, J.: *Nacionalne manjine po Dejtonskom sporazumu: pouke iz istorije*. In: HALPERN, J. M. – KINDECKEL, D. A. [edit.]: *Neighbors at War. Anthropological Perspectives on Yugoslav Ethnicity, Culture and History*. The Pennsylvania State University 2000; Beograd 2002, s. 303

⁹ Dalším institucionálním prvkem, který protlačoval národní identitu do prvního plánu, byl systém národnostního klíče, jenž měl zaručit proporcionální zastoupenost všech národností žijících v té které republice ve významných funkcích, což se nakonec stalo prostředkem k tomu, aby se mnozí neodborníci či korumpovaní členové KS dostali do významných postavení pouze proto, že byli příslušníky národnostní menšiny, jíž mělo podle klíče místo připadnout.

správě federálních záležitostí, zatímco jejich role v rámci Socialistické republiky Srbsko předpokládala pouze nezávaznou účast při řešení jejich záležitostí a naopak nepředpokládala princip podřízenosti vedení autonomních oblastí vedení republikovému. Ve zmíněném již článku 3. ústavy tak byly autonomní oblasti vypočteny společně s republikami jako konstitutivní části federace.

Svazový parlament byl dvoukomorový, podobně jako ve většině federací včetně ČSSR. Komora, představující federální jednotky (sněmovna republik a autonomních oblastí), byla složena ze stejného počtu delegátů z republik (12), které volily republikové parlamenty, a z delegátů autonomních oblastí, jež měly v této komoře 8 zástupců (článek 292). Druhá komora (svazová sněmovna, resp. sněmovna lidu), jejíž složení ve federacích obvykle odráží počet obyvatel federálních jednotek, však byla sestavena podle stejného principu jako sněmovna republik – tvořilo ji 30 delegátů z každé republiky a 20 z autonomních oblastí, navíc je nevolilo bezprostředně obyvatelstvo – jejich jmenování bylo výsledkem složitého, výše již zmíněného delegačního systému, do něhož zasahoval také SSRN (Socialistički savez radnog naroda – Socialistický svaz pracujících, obdoba československé Národní fronty) resp. odpovídající republikové výbory SKJ. Podle některých právních analytiků vyplývala tato nelogičnost ze strachu před dominací nejpočetnějšího národa – tedy Srbů.¹⁰

Rozhodovací procedura svazového parlamentu byla navíc ztížena tím, že podle ústavy jednotlivé komory nemohly pracovat, nebyli-li přítomni zástupci všech republik a autonomních oblastí (v horní komoře) a většina delegátů (v dolní komoře) (viz čl. 295), což později umožňovalo jednotlivým republikám práci parlamentu zcela paralyzovat. Kromě toho musely být důležité zákony schvalovány pouze konsensem, nikoli většinovým hlasováním (čl. 286). Každá delegace tedy mohla zcela znemožnit přijetí jakéhokoli pro fungování federace důležitého zákona. Ústava tak otevírala možnost pro neomezený vliv republikových stranických elit, které ji také, zejména od poloviny 80. let 20. století, začaly ve zvýšené míře využívat.¹¹ Výsledkem toho byla malá rozhodovací schopnost parlamentu a stále větší a větší přenášení rozhodovacích pravomocí z federace do jednotlivých republik. Federace tak byla odsouzena k nefunkčnosti, což se plně ovšem projevilo teprve po Titově smrti, jehož autorita stála nad všemi rozhodovacími procesy.

V čele jugoslávské federace stálo prezídium či předsednictvo, jehož předsedou byl až do své smrti Josip Broz Tito, doživotní jugoslávský prezident. Složení prezidia určoval článek 321 ústavy tak, že vedle předsedy jugoslávské komunistické strany se předsednictvo skládalo z jednoho člena z každé republiky a autonomní oblasti. Tyto členy pak volily jejich republikové parlamenty. Členové tohoto orgánu se v roční rotaci střídali ve funkci předsedy předsednictva v závislosti na abecedním pořádku republik a autonomních oblastí. Federální orgány přitom na sestavování prezidia neměly vliv – to bylo zcela v kompetenci republikových parlamentů, takže členové prezidia nemohly být federálními orgány pohnáni k odpovědnosti.¹² V předsednictvu navíc neexistoval rozdíl mezi zástupci republik a autonomních oblastí.

¹⁰ DIMITRIJEVIĆ, V.: *Sukobi oko ustava iz 1974.* In: Srpska strana rata. Beograd 1996, s. 455.

¹¹ Udělováním instrukcí celé delegaci dosáhly republikové elity úplné eliminace jednak individuality jednotlivých delegátů a zabezpečily se tak před působením nadrepublikových společenství a federalistických „odpadlíků“, kterým nešlo o pouhé parciální zájmy jednotlivých republik.

¹² To se stalo zcela zřejmým na vrcholu jugoslávské krize, když se skupina členů tohoto mocenského orgánu pod srbskou kontrolou, k níž došlo na základě tzv. „antibyrokratické revoluce, při níž byla svržena vedení do té doby neloyálních komunistických organizací obou autonomních oblastí a Černé Hory (Černá Hora, Srbsko, Kosovo, Vojvodina), pokoušela zamezit tomu, aby se v souladu s pravidelnou rotací stal předsedou předsednictva Stjepan Mesić, který byl do tohoto orgánu delegován nekomunistickou a nacionalistickou většinou charvátského parlamentu.

Jediným svazovým orgánem, jehož formování nebylo závislé na přísné paritě a vůli republikových oligarchií, byla svazová, resp. federální vláda (Savezno izvršno veće), jejíhož předsedu volily společně obě komory jugoslávského parlamentu.¹³

Na závěr tohoto stručného ústavního přehledu SFRJ je ovšem zapotřebí zmínit se i o postavení Jugoslávské lidové armády, která byla v době Titovy vlády budována v podstatě jako devátá federální jednotka.¹⁴ Ústavně vzato bylo jejím vrchním velitelem po maršálově smrti kolektivní jugoslávské prezídium, armáda však také přímo komunikovala s ústředím SKJ. Význam JLA stoupal spolu se zvyšujícími se tenzemi v rámci SFRJ, kdy bylo jasné, že federální vláda nemůže obstát bez podpory armády.¹⁵

¹³ Kandidáta na funkci svazového premiéra ovšem vybírala mocenská špička SKJ a jeho jméno bylo známo dlouho před bezprostřední volbou, která tak vlastně byla pouze schvalováním. Podle nepsaných pravidel většinou nebyl nový premiér ze stejné republiky jako ten předcházející, ale nehlédlo se na jeho etnickou příslušnost. Po přijetí ústavy v roce 1974 se tak ve funkcích vystřídali Džemal Bijedić, Muslim z Bosny a Hercegoviny, Veselin Djuranović, Černohorec, Milka Planinc, Charvátka, Branko Mikulić, Charvát z Hercegoviny a Ante Marković, Charvát z Charvátska. Akčnost federální vlády omezovaly ostatní federální orgány, které často odmítaly, zejména v posledních letech Jugoslávie, schválit vládní návrhy, přesto však existovaly možnosti vládních nařízení, díky nimž se například poslednímu jugoslávskému premiéru Ante Markovićovi podařilo prosadit principy úspěšné ekonomické reformy v roce 1989.

¹⁴ DIMITRIJEVIĆ, V.: *Sukobi oko ustava iz 1974*. In: Srpska strana rata. Beograd 1996, s. 463.

¹⁵ JLA, resp. její generalita, ovšem nemohla zapomenout svého bývalého vrchního velitele a nebyla spokojena, že jej zaměnilo kolektivní předsednictvo, v jehož složení fungovali od roku 1990 i nekomunisté. Technokraté a reformisté, směřující k privatizaci a pluralismu, byli pro armádu podezřelí, ba nepřijatelní. Generalita JLA jakožto poslední bašta titoismu a pravověrného konzervativního komunismu se během rozpadu Jugoslávie nakonec přidala ke Slobodanu Miloševićovi a jeho proudu, ovšem nikoli proto, že většina důstojníků byla Srby a Černohorci, leč kvůli ideologické blízkosti či kvůli vidině zachování privilegií. Žádný z důležitých velitelů JLA se nikdy nedeklaroval ani nevystupoval jako srbský nacionalista a většina z nich nikdy nemohla přebolet pád komunismu a rozpad SSSR. Nepřipojili se k srbskému vedení proto, že by byli Srbové a že by jim sláva a zájmy srbského národa byly nade vše, leč proto, že Srbové, respektive jejich vedení, zůstalo (podle nich) na straně komunismu a socialismu. Kdyby komunistická strana (pokud možno co nejméně transformovaná) zvítězila v některé z jiných republik, možná by se celá situace vyvíjela zcela jinak a generalita by se orientovala v jiném směru. Velící generály z období let 1990–1992 nakonec otevřeně nacionalistická mocenská elita v Srbsku odvolala z činné služby.