

*др Павле Николић,
редовни професор Правног факултета у Београду*

СУДБИНСКИ ПРОМАШАЈ УСТАВА САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ (1992) - уводно излагање -

Расправу о Нацрту устава Савезне Републике Југославије водимо у крајње неуобичајеним околностима.

Расправљамо о уставном тексту који је, како ствари стоје, практично већ усвојен, који није ни био стављан на јавну дискусију и о којем српски народ и сви грађани Србије нису могли да се изјасне, па ни о основном питању које чини суштину устава - удруживање Србије и Црне Горе и стварање заједничке државе.

Осим тога, што је још чудније, у ствари трагично, данас расправљамо о уставу који ће, по окончању процедуре, бити ништав. Наравно, вољом (боље рећи самовољом) оних који држе власт у обема републикама, овај текст ће играти улогу правога устава и бити фундаментални акт нове државне творевине и основ будућег законодавства. Тиме је идеја владавине права и правне државе, коју, иначе, сам тај устав изричито прокламује, доведена до своје таоталне негације. Међутим, онај који октроише устав, а овде је управо случај једне специфичне врсте октроисања устава, за то очигледно најмање мари.

I

Разлози који намећу категоричан и сасвим недвосмислен закључак о ништавости устава Савезне Републике Југославије су вишеструки, мада је сваки од њих довољан за доношење овог закључка.

1. Позивање на непрекинути субјективитет Југославије и одређивање органа који учествују у доношењу новог устава, јасно указују да доношење овог устава треба да се обави по ревизионом поступку који је прописао Устав СФРЈ од 1974. године.

Одступања од тог поступка су, међутим, очигледна. Директно су прекршене уставне одредбе о појединим елементима ревизионог поступка (нпр., чл. 400, 401, ст. 1, 2. и 3, чл. 402, ст. 1), а редослед фаза овог поступка је потпуно испретуран, док су неке фазе једноставно прескочене (нпр., наведени чланови: 400, 401, ст. 1, 2. и 3, чл. 402, ст. 1). Ако је то тако, а јесте, онда је то довољан разлог - и то разлог формалне повреде Устава - који дисквалификује Устав чије се доношење приводи крају и изазива његову ништавост.

2. Други разлог је, такође, одлучујући по свом дејству. Данашње Савезно веће Скупштине СФРЈ, које треба да усвоји и прогласи Устав, нема ни легалитет ни легитимитет да изврши тај чин.

Савезно веће као дом Скупштине СФРЈ је апсолутно нелегално, јер је мандат његових посланика истекао још 1990. године, а одлука о другом продужењу мандата донета 15. новембра 1990. нема основа у Уставу, па се може донети закључак о нелегалном постојању Савезног већа после истека предвиђеног датума. Тиме је престало да постоји и његово овлашћење да учествује у процедури доношења устава.

Савезно веће је и нелегитимно, јер су његови делегати изабрани на једностраначким изборима 1986. године. У условима постојања вишестраначког система, задржавање једностраначке скупштине у лицу Савезног већа је, разуме се, апсурдно. Такво тело је, према томе, апсолутно нелегитимно за доношење устава нове државе, чак и када би имало уставног основа за своје легално постојање у систему организације власти федерације.

3. Трећи разлог се везује за питање легалности доношења устава са становишта Устава Србије (и Црне Горе, такође).

Наиме, Устав Републике Србије од 1990. године уопште не предвиђа ситуацију у којој се Србија нашла због удруживања са другом републиком (државом) и намераваног доношења устава будуће Југославије. Прецизно говорећи, Устав Србије уопште не предвиђа могућност удруживања Србије са неком другом државом, нити мењање статуса Србије, па тиме ни поступак којим би се то учинило. Отуда, сам чин доношења Устава будуће државе је, сам по себи, апсурдан. Осим тога, не постоји ни уставни основ за акције које су влада и председник Републике предузимали у протеклом периоду у циљу доношења Устава.

Дакле, са становишта Устава Србије, као и уставних докумената Црне Горе, стварање нове државе и усвајање устава те државе апсолутно је нелегално. Колико је у питању невештина уставотворца, толико је у питању и самовољно понашање актера који воде целу ову акцију.

II

1. Међутим, све ово је само један аспект ствари. Други и битнији јесте питање суштине и садржине новог устава.

У целини гледано, устав, са становишта суштинских интенција које жели да оствари, представља груби, судбински промашај. Он је то због тога што је идеју о уједињењу Србије и Црне Горе засновао на погрешној и са погубним последицама спроведеној титоистичкој политици о националном питању у односу на Црногорце и Србе уопште, тј. на лажном ставу о два различита народа. То је став који је своју политичку и државноправну афирмацију доживео у току полувековне владавине бившег режима. Нови устав Савезне Републике Југославије управо од тога полази и томе даје нову уставноправну потврду.

Нацрт устава полази од изричите одредбе о држави Србији и држави Црној Гори које се добровољно удружују (пreamбула Нацрта). На тај начин српски народ, разједињен и затворен у вештачке "државне" границе бивших република авнојевске Југославије, остаје и даље разје-

дињен конструкцијом нове државе коју установљава устав Савезне Републике Југославије. Тако, овај устав постаје устав уједињења Србије и Црне Горе ради њиховог дефинитивног раздвајања. Ово тим пре што се и Србији и Црној Гори, што је својеврстан апсурд, намеће заједнички назив Југославија који није њихов, химна која није њихова и застава која није њихова. Није ми познато да ли у историји постоји земља која се одрекла свог имена, химне и заставе.

Према томе, идеја о уједињењу српског народа у Србији и Црној Гори је морала да нађе своје полазиште у једном другом, једино истинитом ставу који је заступао велики Његош, ставу који је изричито записан у Законику Књаза Данила Првог из 1855. године, а то је став о Црногорцима као припадницима једног јединственог српског народа. Тако није поступљено и у томе је неопростиви промашај новог устава, утолико пре што је улазак у ову и овакву уставну "авантуру", којом се врши "удруживање" државе Србије и државе Црне Горе, извршен без консултовања и пристанка српског народа и свих грађана Србије. Иако, додуше, не постоји стриктна правна обавеза, с пуним правом се могло очекивати расписивање референдума у Србији о овом "удруживању". То, међутим, није учињено, те цела акција остаје без потребног легитимитета.

2. Промашај овог устава огледа се и у томе што идеју о уједињењу Србије и Црне Горе спроводи на неприхватљив начин изражен у успостављању једног хибридног федеративно-конфедеративног уређења. Погубне последице Кардељеве концепције о тзв. новом виду југословенског федерализма из 1974, нису послужиле као горко, негативно искуство, већ - каквог ли апсурда - као узор и пример.

Елементи уставне концепције из 1974. године уграђени су у биће нове заједничке државе, те то не говори ништа добро о уређењу те нове државе. Пажњу привлаче нарочито следећи елементи:

прво, право републике чланице да самостално утврђује организацију власти својим уставом (члан 6, ст. 3 Нацрта);

друго, право републике чланице да одржава међународне односе, да оснива сопствена представништва у другим државама и да се учлани у међународне организације, као и да, наравно у оквиру своје надлежности, закључује међународне споразуме (члан 7);

треће, учешће председника република чланица у Врховном савету одбране у својству чланова тог савета који, иначе, доноси одлуке на основу којих председник Републике Југославије командује војском у рату и миру (члан 137, ст. 1 и 2);

четврто, право републике чланице да учествује у поступку и да даје сагласност која има карактер вета на промену извесних битних делова устава (чл. 142. и 143).

Ако се овоме дода да устав прихвата теорију о подељеној суверености, која је, узгред речено, превазиђена, онда идеја конфедерализма (републике се проглашавају такође сувереним, члан 6, ст. 2), постаје основа и за низ других погрешних решења.

Тако, препушта се републичкој регулативи да уреди питање избора и мандата посланика у већу република (члан 81). Даље, непримерено је федерализму да се у случају сукоба домова савезног парламента привремено примењује закон изгласан у већу република (уколико је реч о

законима набројаним у уставу, члан 92). Неравноправност представљања грађана у већу грађана (члан 80, ст. 2) је пример и доказ више о недоследности уставотворца у извођењу идеје федерализма, али и демократије, итд..

Тако, уједињење Србије и Црне Горе добија сасвим неадекватну форму у виду уређења које оживљава погубну конструкцију Устава СФРЈ од 1974. године. Остаје да се закључи да то уједињење треба да пође од друге основе и да буде остварено на други начин. Ако би то било тако, а јесте, онда је заиста исправан закључак о судбинском промашају устава Савезне Републике Југославије. Стога он и не представља излаз из трагичне ситуације у коју су запале Србија и Црна Гора као преостали делови раскомадане Југославије.

III

Да ствар буде још жалоснија побрину се и сам уставотворац, направивши, у целини гледано, један рђав текст устава.

Досадашња јавна расправа је, на жалост, била спорадична и самоиницијативна, па и није била јавна расправа у правом смислу речи јер није ни била омогућена таква расправа већ су истакнуте бројне слабости, конфузије, недоследности па и противуречности у самом тексту устава. Све је ово дошло до изражаја у различитим сферама - у области права и слобода, владавине права, организације власти, итд.

Тако, примера ради, могу се поменути одредбе устава којима се забрањује деловање политичких, синдикалних и других организација, које је усмерено на насилно рушење уставног поретка или изазивање националне, расне, верске, али и на изазивање "друге нетрпељивости и мржње" (члан 42, ст. 1). Исто тако, проглашава се противустваним и кажњивим свако подстицање на "другу неравноправност" и распиривање "друге мржње и нетрпељивости" (члан 50), а право на штрајк се може ограничити савезним законом када то захтева "природа делатности, јавни интерес" (члан 57, ст. 2), итд. Оваква и слична уставна решења отварају пут самовољи и тешким злоупотребама.

IV

На крају, остаје да се закључи да устав, чије се усвајање приводи крају, представља потпуни промашај и судбоносну грешку у тражењу пута у будућност Србије и Црне Горе. Отуда се и намеће једини и логичан закључак - одустати од његовог доношења и предати га што пре забораву.

Србија се налази (Црна Гора такође) на историјској прекретници. Изабрати прави пут је *conditio sine qua non* опстанка српског народа у Србији и Црној Гори, части и достојанства тог народа. Тај пут води расписивању избора за уставотворну скупштину која би, пре свега, после толико година, оснажила Резолуцију Подгоричке Српске Велике Народне Скупштине у Црној Гори од новембра 1918. године, а затим донела нови устав заједничке, уствари, јединствене државе српског народа у којој би, разуме се са статусом потпуно равноправних, живели и припадници других народа, одн. националних мањина.